



รัฐสภาสาร

เรื่องในเล่ม

บทบาทของรัฐท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ในโลก	1
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ทหารกับการพัฒนาของไทย	21
ทินพันธุ์ นาคะตะ การพัฒนาประชาธิปไตย : การเลือกตั้ง หรือการเลือกผู้แทน	37
ชาตวิทย์ (วิทยา) มงคลแสน สรุปข่าวที่หน้าสนใจ	45
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	65



LIBRI



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070-2441071

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทกวงใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323-2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยบาทแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LI RT



รัฐสภาสาร

ปีที่ 42 ฉบับที่ 5 เดือน พฤษภาคม 2537

ISSN 0125-0957

 LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างมาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้สังคมไทยได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน และสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนั้นก็เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป

การพัฒนาประเทศด้านการทหารก็เป็นสิ่งสมควรได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป เนื่องจากทหารเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาและป้องกันประเทศ ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๑

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเรื่อง บทบาทของรัฐท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงในโลก เรื่องทหารกับการพัฒนาของไทย และเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย : การเลือกตั้งหรือการเลือกผู้แทนมาเสนอให้ท่านผู้สนใจได้ศึกษาหาความรู้ต่อไป

บรรณาธิการ

**บทบาทของรัฐท่ามกลาง
กระแสการเปลี่ยนแปลงในโลก**

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

นักวิจัยอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนำ

โลก-ธรรมชาติ-และคนเปลี่ยนแปลงเป็นธรรมดา แต่บางช่วงเวลามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าบางเวลา และบางสาขาเปลี่ยนแปลงเร็วกว่าสาขาอื่น เป็นที่น่าสังเกตว่าขณะนี้มีการเปลี่ยนแปลงในโลกเศรษฐกิจอย่างมากในบางกรณีรวดเร็วยิ่งคาดไม่ถึง ทั้งนี้เพราะหลายสาเหตุและปัจจัย อาทิเช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสาร การแผ่ขยายของลัทธิตลาดและทุนนิยมแทนที่สังคมนิยม ข้อตกลงและกติกากาทางการค้าพหุภาคีและการรวมตัวระหว่างประเทศเป็นเขต/ประชาคมเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงเกิดคำถามว่าภาครัฐบาลไทยจะตอบสนองหรือปรับตัวต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างไร? การปรับตัวของภาครัฐบาลจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหรือประสพกับแรงเฉื่อยกับการต้านทานอย่างไร? คำว่ารัฐบาลไทยในที่นี้รวมฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และระบบราชการในฐานะของหน่วยงานที่กำกับดูแลการทำงานของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (๒๕๓๖: ๖๘) ได้เสนอความคิดเห็นว่า บทบาทของรัฐจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองที่ยึดกุมอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ขนาดของภาครัฐบาลมิได้ถูกกำหนดโดยตรรกทางเศรษฐศาสตร์ นับว่าเป็นทัศนะทางทฤษฎีที่น่าสนใจ ซึ่งวงวิชาการควรพิจารณาและหยิบยกมาไตร่ตรองอย่างเอาจริงเอาจัง การวางเฉยหรือยอมรับโดยปราศจากข้อสงสัยไม่เพียงแต่ไม่ส่งเสริมความเติบโตทางพุทธปัญญาเท่านั้น ยังบ่งถึงอาการอ่อนล้าทางวิชาการ โดยที่ผู้เขียนมีทัศนะที่แตกต่างจึงใคร่เสนอว่า มีเหตุผลและตรรกทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ของภาครัฐบาลได้ รวมทั้งพยากรณ์การเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามคำว่า “ตรรกทางเศรษฐศาสตร์” มิได้มีความหมายอย่างเดียว เสมือนเป็นเส้นตรงเส้นเดียว ตัวอย่างเช่น ตรรกแบบ normative และ positive ก็แตกต่างกัน

บทความนี้มีจุดประสงค์สองประการ **ประการแรก** วิพากษ์กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการทำงานของภาครัฐบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเศรษฐกิจเอกชน พุดให้ตรงประเด็นลงไป คือ การเสนอข้อคิดเห็นว่าทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron-client) อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน เท่าที่ผู้เขียนสังเกตแบบจำลองระบบอุปถัมภ์ถูกเรียกใช้งานบ่อยครั้งในการวิเคราะห์สังคมและเศรษฐกิจ



4 รัฐศาสตร์

ไทยเปรียบเสมือน "ม้าแก่" ที่ชำนาญการ แต่นั่นมิได้หมายความว่าไม่มีที่ว่างสำหรับแบบจำลองและทฤษฎีอื่น ๆ อีกประเด็นหนึ่งที่จะหยิบยกมาพิจารณาเกี่ยวกับสภาพของ "ผู้ปกครอง" ผลงานวิเคราะห์มักจะต้องตั้งสมมติว่าเป็นสิ่งที่กำหนดมาแล้ว คณะผู้ปกครองดำรงอยู่นอกเหนือระบบ (exogenously determined) ยึดกุมอำนาจการกำหนดนโยบายของรัฐจริงอยู่มองจากเปลือกนอกเราอาจจะเห็นว่าคณะปกครองคณะเดียวคล้ายตั้งผูกขาดอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่เมื่อสังเกตอย่างรอบคอบจะพบว่าสถานะของผู้ปกครองไม่มี "เสถียรภาพ" อย่างถาวร แท้จริงมีการตรวจสอบและท้าทายจาก "คณะใหม่" (ซึ่งอาจจะไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน) เกือบตลอดเวลา ดังนั้นการตัดสินใจและผลิตนโยบายทางเศรษฐกิจจึงอาจไม่ตรงกับคำพยากรณ์ตามแบบจำลองผูกขาดเสมอไปพร้อมกันนี้เสนอว่าควรเปิดใจกว้างรับฟังเสียงของแบบจำลองอื่น ตัวอย่างเช่น "ตลาดประกวด" (contestable market)^๒ ภายใต้กรอบคิดนี้โอกาสของ "ผู้ทำชิง" มีอยู่เสมอมิได้ถูกปิดตาย พร้อมทั้งจะขึ้นเวทีท้าทายผู้ปกครองเมื่อสบโอกาส โดยที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจจะเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ซึ่งผู้ปกครองจำเป็นต้องได้รับเสียงสนับสนุนและการยอมรับของประชาชน (ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ) โดยนัยเช่นนี้รัฐบาลและผู้ปกครองอาจจะไม่ใช่ "ผู้ร้ายเต็มตัว" ที่แสวงหาประโยชน์และค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อแบ่งปันกันในกลุ่มตามคำพยากรณ์ตามทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ แต่นั่นมิได้หมายความว่ารัฐบาลเป็น "รัฐบาลในอุดมคติ" ที่เปี่ยมด้วยความหวังดีต่อประชาชนกระทำการใด ๆ เพื่อสวัสดิการสูงสุดของประชาชนเป็นที่ตั้ง ทั้งไม่มีพลังอำนาจเด็ดขาดในการบริหารอย่างเต็มที่ การกำหนดโจทย์เช่นนี้ทำให้วิเคราะห์และหาข้อสรุปยากขึ้น แต่การตั้งโจทย์ที่ถูกต้องมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการแสวงหาคำตอบ **ประการที่สอง** ต้องการจะคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของภาครัฐบาล ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรของภาครัฐบาลเฉพาะบางหัวข้อเท่าที่ผู้เขียนสังเกตได้

ความต้องการบริการของภาครัฐบาลและการตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนและหน่วยธุรกิจ ที่มีต่อบริการของรัฐบาล (ในที่นี้รวมการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐด้วย) อาจจะจำแนกว่ามีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ได้แก่

- D_1 : สินค้าสาธารณะแท้ ๆ (pure public goods)
- D_2 : สินค้ากึ่งสาธารณะ



LIIRT

- D₃ : นโยบายและมาตรการเฉพาะอย่าง

ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะแท้ๆ มีไม่มากนัก อาทิเช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน (ได้แก่เงินเฟ้อซึ่งเป็นตัวเทียบระหว่างค่าเงินกับค่าสินค้าและค่าเงินบาทซึ่งเป็นค่าเงินที่เทียบกับเงินตราต่างประเทศ) เสถียรภาพของสังคม หมายถึงความสงบสุขของประชาชนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปรากฏจากการปล้นสดมภ์การฉกชิงวิ่งราว การบรรเทาสาธารณภัย การรักษาสีงแวดล้อมเช่นต้นน้ำลำธาร สัตว์ป่าและพืชพันธุ์ที่เป็นเอกลักษณ์เป็นของหายากและเป็น "สมบัติประจำชาติ" ฯลฯ สินค้าเหล่านี้ประชาชนมีความต้องการร่วมกัน ใช้ร่วมกันได้โดยไม่ขัดกัน ตำราเศรษฐศาสตร์มักจะอ้างถึงคุณลักษณะสองประการ คือ ก. non-rivalness in consumption (หรือcollective consumption) และ ข. excludability หมายถึงการกีดกันมิให้คนกลุ่มหนึ่งมาใช้ประโยชน์ฟรีจากสินค้าสาธารณะทำได้ยาก สองข้อนี้เป็นเหตุผลสำคัญที่สนับสนุนให้ภาครัฐบาลมาดำเนินการ เพราะช่วยประหยัดด้านต้นทุน รวมทั้งภาคเอกชนก็จะไม่สนใจและไม่มีความตั้งใจที่จะดำเนินการ

สินค้ากึ่งสาธารณะ (impured public goods) เป็นบริการอีกประเภทหนึ่งที่รัฐมักจะจัดหาให้แก่ประชาชนเพื่อสนองเป้าหมายบางอย่าง สินค้าและบริการนี้ที่ภาครัฐบาลดำเนินการอาจจะเป็น "สินค้าเอกชน" (private goods) ตัวอย่างเช่น บริการสาธารณสุข การศึกษา เนื่องจากสินค้านี้มีลักษณะ rivalness in consumption (เช่นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยมีที่เรียนจำกัดการรับคนหนึ่งหมายถึงปิดโอกาสสำหรับคนอื่น ๆ) ซึ่งในท้ายที่สุดการผลิตสินค้าและบริการเหล่านี้มักจะมีทั้งภาคเอกชนและของรัฐพร้อม ๆ กัน แต่การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการผลิตบริการนี้มีเหตุผลสนับสนุน อาทิเช่น ในห้องที่ผู้ซื้อมีจำนวนน้อยภาคเอกชนก็ไม่สนใจผลิตบริการ-แต่ภาครัฐบาลทำได้โดยไม่ต้องกังวลในเรื่องขาดทุนัก เพราะใช้เงินภาษีอากรอุดหนุน ทั้งนี้โดยมีข้ออ้างที่ดีเช่นเป้าหมายการกระจายรายได้ การถ่วงดุลย์กับตลาดของภาคเอกชนมิให้ผู้ผลิตภาคเอกชนผูกขาดหรือกำหนดราคาตามอำเภอใจ ฯลฯ (ถ้าหากเป็นวิสาหกิจของเอกชน คงลำบากที่จะตอบกับเจ้าของกิจการว่าเหตุใดจึงประกอบกิจการที่ขาดทุน) สินค้าที่ภาครัฐให้บริการแก่ประชาชนโดยให้ฟรีหรือเก็บค่าบริการในราคาถูกแท้จริงไม่ใช่ของฟรี ตลาดสินค้าประเภทที่มีผู้ผลิตทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลนี้ มีอยู่มากมาย



๐ รัฐศาสตร์

เกินความจำเป็นที่ยกตัวอย่าง

การผลิตนโยบายและมาตรการเฉพาะอย่างของรัฐบาล (D_3) มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสองประเภทอย่างมาก มีผลกระทบอย่างมากต่อสวัสดิการสังคมและเป็นหัวเรื่องลับซับซ้อน ทั้งนี้ในการผลิตสินค้าส่วนนี้ภาครัฐบาลอาจจะต้องใช้เงินทองแม้แต่น้อย ความหมายคือ มีความต้องการจากกลุ่มคนหรือหน่วยธุรกิจที่ต้องการให้รัฐผลิตนโยบายและมาตรการบางอย่าง ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของคณะ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต้องการให้รัฐบาลตั้งกำแพงภาษีศุลกากร (รวม surcharge) สำหรับสินค้านำเข้า ผู้ส่งออกต้องการได้รับโควต้าส่งออก (เช่นกรณีสิ่งทอและมันสำปะหลัง) เพื่อรับสิทธิพิเศษทางภาษี เกษตรกรและผู้ผลิตภายในประเทศต้องการให้ภาครัฐบาลช่วยประกันราคาผลิตภัณฑ์หรือเข้ามารับซื้อในยามที่ราคาตกต่ำ คนในจังหวัดมีความต้องการให้โครงการพัฒนาและลงทุนของรัฐเข้าไปประกอบการในเขตพื้นที่ การให้สัมปทานแก่บริษัทโดยบริษัทหนึ่งในโครงการลงทุนด้านสื่อสารคมนาคม ฯลฯ ตัวอย่างที่ยกมาทั้งหมดนี้มีลักษณะร่วมกันบางประการ ก.การผลิตนโยบายของรัฐบาลนั้นมีผลกระทบข้างเคียงต่อหลายกลุ่มหลายฝ่าย จึงมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ข. ตลาดที่ผูกขาดโดยระบบสัมปทานเอื้อให้เกิด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent) ค่าเช่าที่ผู้ประกอบการได้รับจะถูกแบ่งสรรกระจายไปให้แก่ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของปัจจัยการผลิต ฯลฯ ตามทฤษฎี rent-dissipation (ผู้สนใจศึกษาบทความของสมบูรณ์ ศิริประชัย ๒๕๓๒)

สัญลักษณ์ที่จั่วไว้ข้างต้นต้องการย้ำว่าอุปสงค์มีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งอาจจำแนกเป็นกลุ่มอย่างน้อยที่สุด ๓ ประเภท การกำหนดของตลาดทั้ง ๓ ประเภทมีข้อแตกต่างกัน จึงควรแยกแยะมากกว่าที่จะวิเคราะห์รวมกัน จะขอเริ่มด้วยข้อสันนิษฐานว่า ความต้องการบริการของรัฐในรูป D_1 และ D_2 สามารถจะวัดด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น ตัวเงินที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ หรือจำนวนแรงงานในหน่วยราชการที่ผลิตสินค้า หรือเงินรายรับจากค่าบริการที่หน่วยราชการจัดเก็บ ฯลฯ รวมทั้งสามารถพยากรณ์ล่วงหน้าได้พอสมควรทีเดียว แต่ในส่วนความต้องการ D_3 นั้นซับซ้อนกว่าวัดได้ยากและไม่มีตัวเลขวัด เนื่องจากการผลิตบริการประเภทนี้รัฐบาลไม่ต้องใช้เงินทอง จึงไม่สะท้อนในงบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้ แต่ผลกระทบของนโยบายที่เกิดกับผู้บริโภคและสวัสดิการสังคมอาจจะมีมูลค่ามหาศาล



LIART

รัฐศาสตร์ 7

คราวนี้หันมาพิจารณาด้านอุปทาน ทำนองเดียวกับข้างต้นอุปทานของสินค้าภาค
รัฐบาลถูกจำแนกเป็น ๓ ประเภท โดยใช้สัญลักษณ์ S_1 , S_2 และ S_3 ตามลำดับ จะขอ
ขยายความเกี่ยวกับตลาดและข้อสันนิษฐานบางประการดังนี้ ในกรณีสินค้าสาธารณะแท้ ๆ (D_1
และ S_1) เช่น การป้องกันประเทศ การกำหนดของตลาดจะถูกจำกัดจากปัจจัยด้านอุปทาน
ค่อนข้างมาก (supply-determined) หมายถึงปริมาณของสินค้าถูกจำกัดโดยนโยบายและ
มาตรการของรัฐและระบบราชการ ซึ่งวัดได้จากเงินทองและทรัพยากรที่รัฐจัดสรรให้ในงบ
ประมาณแผ่นดินและโครงการเงินกู้ เส้นอุปทานจึงมีลักษณะ "ยืดหยุ่นน้อย" ตามขีดจำกัด
ของงบประมาณและวิถีปฏิบัติของหน่วยราชการ (ซึ่งต่างกับภาคเอกชนเพราะเอกชนจะสนอง
ต่อกำไรและความต้องการซื้อ) ในทางปฏิบัติกำหนดวงเงินงบประมาณทำได้โดยระบบ
ราชการโดยที่ยึดหลักปฏิบัติง่าย ๆ เช่น การกำหนดวงเงินเป็นสัดส่วนที่คงที่ หรือวงเงินต่อหัว
สังเกตเห็นได้จากสัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรตามหน่วยงานและตามหน้าที่ มักจะคงที่
จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ๆ ก็ต่อเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษ เช่น เมื่อบ้านเมืองมีศึกสงคราม
อรรถประโยชน์ของการใช้เงินป้องกันประเทศจะสูงขึ้น แต่ในยามปราศจากสงครามอรรถ
ประโยชน์มีคุณค่าลดลงเป็นธรรมดา ทำนองเดียวกับรอมย์มจะมีคุณค่ายามฝนตก (ลักษณะ
ของ state-dependent utility) สำหรับราคาสินค้าที่ประชาชนจ่าย จะสะท้อนอยู่ในภาษี (tax
price)

การกำหนดของตลาดที่สอง (D_2 และ S_2) มีลักษณะคล้ายคลึงกับตลาดที่หนึ่ง
กล่าวคืออุปทานของสินค้าภาครัฐบาลถูกกำหนดโดยการตัดสินใจของระบบราชการเป็นสำคัญ
โดยใช้เงินงบประมาณส่วนหนึ่งและค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคอีกส่วนหนึ่งซึ่งมักจะเป็น
สัดส่วนน้อยหรือมีค่าศูนย์ เส้นอุปทานมีความยืดหยุ่นน้อย ความจำกัดของอุปทานสินค้า
จากภาครัฐบาล หมายถึง มีอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) เกิดขึ้น เปิดโอกาสให้มี
ตลาดของภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน โรงพยาบาลของรัฐและ
โรงพยาบาลเอกชน ในการวิเคราะห์ตลาดสินค้าที่สองจึงควรจำแนกออกเป็นสองส่วน ซึ่ง
เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ใช้สัญลักษณ์ (D_{2g} , D_{2p}) และ (S_{2g} , S_{2p}) ข้อแตกต่างจากตลาด
แรกคือราคาในตลาดจะมีสองระดับ และผู้บริโภคมีหนทางเลือกที่จะซื้อจากตลาดภาค
รัฐบาลหรือภาคเอกชน โดยที่ราคาค่าบริการของภาครัฐบาลจะถูกกว่าภาคเอกชน ผู้บริโภคจึง
ตัดสินใจเลือกซื้อจากตลาดภาครัฐบาลก่อน แต่เนื่องจากตลาดของรัฐถูกจำกัดด้วยอุปทาน



8 รัฐสภา

หรือกรณีที่ผู้ซื้อต้องการคุณภาพของสินค้าที่ไม่มีในตลาดภาครัฐบาล ก็จำเป็นต้องหาซื้อเองที่ผู้บริโภครวมจะต้องหันไปซื้อจากตลาดเอกชน ความจำกัดของตลาดภาครัฐบาลเกิดลักษณะ "ปันส่วน" หมายถึงต้องมี "เส้นสาย" หรือ "คนรู้จัก" จึงจะซื้อสินค้าภาครัฐบาลได้ง่าย หน่วยงานราชการจะใช้วิธีง่ายและดูเป็นธรรมดี คือการจัดคิวใครมาก่อนได้ก่อน แต่มักจะมีการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุว่าการที่ผู้ซื้อรอคอยมีต้นทุนค่าเสีย (transaction cost) เกิดขึ้นผู้ซื้อจึงเต็มใจจ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อความสะดวกและความรวดเร็ว (จำนวนนี้ของแต่ละบุคคลย่อมจะไม่เท่ากัน) จึงสร้างโอกาสของค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับเจ้าหน้าที่อย่างไรก็ตาม ค่าเช่าที่เกิดขึ้นในตลาดที่สองไม่แพงมากเท่ากับในกรณีของตลาดสินค้าที่สามที่กำลังจะกล่าวถึงต่อไป

การวิเคราะห์ตลาดสินค้าภาครัฐบาลประเภทที่สาม จะเริ่มจากตัวอย่างการให้สัมปทานโครงการที่รัฐผูกขาด เช่น กิจการท่าปายไม้ กิจการขนส่ง โรงงานผลิตสุรายาสูบ สถานีโทรทัศน์ สถานีดาวเทียม ฯลฯ ตลาดสินค้าแบบผูกขาดเปิดโอกาสให้กำไรและค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง ยิ่งถ้าหากเป็นตลาดใหญ่และช่วงเวลาสัมปทานยาวนาน การแข่งขันเพื่อเข้าตลาดยิ่งสูง แต่เมื่อเข้าตลาดไปแล้วเป็นอีกเรื่องหนึ่ง บางท่านจึงใช้คำว่าตลาดผูกมัด (capture market) เนื่องจากผู้บริโภคทั่วประเทศไม่มีทางเลือก ความต้องการของผู้ประกอบการรวมออกมาได้เป็นเส้นอุปสงค์ปัจเจกชน (individual demand curve) ที่มีลักษณะ (0 1) หรือเรียกว่า all-or-nothing โปรดสังเกตว่าการผลิตเส้นอุปทานของนโยบายนี้ รัฐบาลไม่ต้องจ่ายสตางค์ แต่ปริมาณของอุปทานมีจำกัด การคัดเลือกผู้ประกอบการถูกกำหนดโดยอาศัยกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยหน่วยงานราชการ การแข่งขันยิ่งรุนแรงค่าเช่าทางเศรษฐกิจยิ่งสูงขึ้น และค่าเช่านี้จะถูกกระจายตามทฤษฎี rent-dissipation ไปให้ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองผู้ตัดสินใจเลือก ในสมัยก่อนนโยบายถูกกำหนดโดยระบบราชการ-ค่าเช่าจึงถูกผันให้ข้าราชการผู้ใหญ่เป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อฝ่ายการเมืองเติบโตขึ้นมีหน้าที่และบทบาทในการตัดสินใจคัดเลือก วิธีการจัดสรรค่าเช่าจึงเปลี่ยนแปลง และความขัดแย้งยิ่งชัดเจนขึ้น ดังปรากฏจากความถี่ของความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยที่ต่างฝ่ายจะอ้างความชอบธรรมตามกฎหมายว่ามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด-ดูแลนโยบาย (น่าสังเกตว่าเรามักจะลืมตั้งคำถามว่า ความชอบธรรมตามกฎหมายนั้น ๆ ชอบธรรมแล้วหรือยัง?) ค่าเช่าจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของ



รัฐศาสตร์ 9

อุปสงค์ ถ้ามีค่าน้อยหมายความว่าผู้บริโภคมีทางเลือกน้อย ค่าเช่าและราคาค่าบริการจะสูง อัตรากำไรต่อต้นทุนจะสูงขึ้น (มีดัชนีวัดเรียกว่า Lerner's index of monopoly power) หมายความว่าต่อไปว่า ความสูญเสียด้านสวัสดิการสังคม (Dead-weight loss) สูงตามไปด้วย ในกรณีที่สินค้าของภาครัฐบาลเป็นสินค้าขั้นกลาง (intermediate inputs) ของการผลิตอื่น ๆ ก็จะมี forward linkage effect ในทางลบ ทำให้ต้นทุนและราคาของสินค้าอื่น ๆ สูงขึ้น การวัดผลกระทบเชิงสวัสดิการต้องคำนึงถึงตลาดอื่น (หมายถึงใช้ multi-market approach) ในต่างประเทศมีการวิจัยวัดผลเสียเชิงสวัสดิการจากนโยบายของรัฐค่อนข้างมาก แต่ในเมืองไทยการค้นคว้าวิจัยยังมีน้อย

การกำหนดนโยบายของรัฐประเภท S_3 ที่น่าสนใจอีกกรณีหนึ่ง (ซึ่งไม่เกิดขึ้นตลอดเวลาแต่อาศัยสถานการณ์) เกี่ยวกับการเปิดหรือปิดตลาด ตัวอย่างเช่น มีโรงงานผลิตเหล็กภายในประเทศที่มีจำนวนน้อยโดยการช่วยเหลือของรัฐห้ามการนำเข้า ตลาดสินค้าเป็นแบบกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดซึ่งมีกำไรสุทธิสูงกว่าตลาดแข่งขันโดยเสรี - แต่ในยามที่มีการขยายตัวของสาขาก่อสร้าง (ดังเช่นภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟูหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๑) เกิดความขาดแคลนขึ้น รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าเพื่อสนองลดอาการขาดแคลน และเพื่อป้องกันมิให้ราคาสูงเกินไป โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงที่มีอยู่แล้ว ฟังดูเพียงแค่นี้อาจจะสรุปว่าไม่มีปัญหาคือในยามปรกติรัฐบาลปล่อยให้ไปตามวิถีตลาดแบบกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด แต่ในยามขาดแคลนเมื่อใดก็ปล่อยให้ตลาดเสรี (และดูเหมือนจะเป็นการ "ทำงาน" ของภาครัฐบาลที่ประชาชนควรจะสำนึกในบุญคุณ) แท้จริงแล้ววิธีการเช่นนี้เปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับสูงร่วมมือกับผู้ประกอบการสร้างสถานการณ์ปั่นตลาดได้บ่อยครั้ง เพราะเหตุว่าราคาวัตถุดิบบางประเภทมีลักษณะ highly volatile การขาดแคลนของสินค้าเพียงเล็กน้อยเช่น ๑๐% สามารถสร้างสถานการณ์ overshooting ของราคาสินค้า สถานการณ์ขาดแคลนอาจจะอยู่ชั่วคราว แต่เพียงแค่นี้สองปีก็มากพอที่ผู้ประกอบการจะเก็บค่าเช่าเป็นกอบเป็นกำ ผู้เขียนใคร่ฝากเป็นข้อสังเกตสำหรับเพื่อนนักเศรษฐศาสตร์ว่า การศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ในเรื่องเหล่านี้ก็ยังมีน้อย และคงจะมีน้อยอยู่ต่อไป เหตุผลคือไม่มีหน่วยงานใดจะให้เงินทุนอุดหนุนการวิจัยทำนองนี้ ไม่ว่าจะเป็ภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล



LIERT

ความเปลี่ยนแปลงในภาครัฐบาล

ปัจจุบัน ภาครัฐบาลอาจจะไม่ใช่ “หัวรถจักร” ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศดังเช่น ๓๐-๔๐ ปีก่อน แต่ก็มีเหตุผลบางประการที่น่าคิดว่า ความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญๆ น่าจะเกิดขึ้นในภาครัฐบาลซึ่งเป็นการปรับตัวเพื่อสนองตามสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ตามโครงสร้างทางการผลิตในประเทศที่เปลี่ยนแปลงและตามอุปสงค์ของผู้ซื้อที่มีรายได้และรสนิยมสูงขึ้น จะขอคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ D_1 , D_2 และ D_3 และอุปทาน S_1 , S_2 และ S_3 ดังต่อไปนี้

๑) รายได้และรสนิยมของประชากรสังคมเมือง

- การที่คนไทยมีรายได้เฉลี่ยสูงขึ้น หมายถึงความต้องการ D_1 และ D_2 น่าจะสูงขึ้น-แต่จุดสำคัญของคำถามอยู่ที่จะเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับรายได้-มากกว่า-หรือน้อยกว่า? การจะตอบคำถามกว้าง ๆ เช่นนี้ตอบได้ลำบาก แต่ถ้าหากเจาะจงเป็นรายการจะง่ายขึ้นและมีความมั่นใจมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การป้องกันประเทศ จะเป็นรายการสินค้าหนึ่งที่มีความต้องการลดลง นอกเหนือจากส่วนนี้ภาพอนาคตไม่สู้ชัดเจน

เหตุผล ความต้องการซื้อเกี่ยวข้องกับความพอใจหรืออรรถประโยชน์ ซึ่งขึ้นอยู่กับการประเมินคุณค่าของผู้ซื้อสินค้าซึ่งจะไม่คงที่ตลอดไป ตัวอย่างเช่น คนต้องการใช้ร่มเมื่อฝนตก สังคมที่มีประชากรวัยเด็กจำนวนมากต้องจัดหาบริการการศึกษาเพิ่มขึ้น สังคมที่มีคนแก่จำนวนมากต้องการบริการสาธารณสุขการประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น ฯลฯ สรุปคืออรรถประโยชน์จะแปรผันตามสถานภาพของผู้ซื้อและเวดล้อม (state-dependent utility) ในปัจจุบัน ความขัดแย้งด้านลัทธิเศรษฐกิจและอุดมการณ์ลดลงไปมาก ทุกประเทศหันมาแข่งขันด้านเศรษฐกิจและการค้า ดังนั้นความจำเป็นเพื่อมีกำลังทหารประจำการลดลง เมื่อประเทศอื่น ๆ ลดงบประมาณและกำลังทหารลง ก็มีเหตุผลที่จะสันนิษฐานว่างบประมาณแผ่นดินเพื่อการป้องกันประเทศจะเพิ่มขึ้นน้อย และสัดส่วนในงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดจะลดลงนี้เป็นการวิเคราะห์ที่อิงกับเส้นอุปสงค์เป็นสำคัญ แต่ถ้าฟังสุ้มเสียงจากด้านอุปทาน ก็จะได้ความเห็นที่แตกต่างออกไป เช่น มีข้ออ้างว่าประเทศยังจำเป็นต้องมีกองทัพเพื่อดูแลภัย



จากชายแดนที่อาจถูกล้ำเข้ามาได้ทุกเมื่อ นอกจากนี้ได้มีการปรับบทบาทหน้าที่ใหม่ ๆ เช่น บทบาท “การพัฒนา” ของฝ่ายทหาร อย่างน้อยที่สุด คงจะต้องคาดหมายว่างบประมาณเพื่อป้องกันประเทศคงไม่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง เหมือนในยุคการต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

สำหรับกรณีการผลิตสินค้าภาครัฐบาลประเภทการศึกษาและสาธารณสุขนั้น ภาพไม่สู้ชัดเจนคาดการณ์ได้ยาก ในทางหนึ่งอาจจะคาดว่าภาคเอกชนจะมีบทบาททดแทนภาครัฐบาล หมายถึงตลาดเอกชนจะขยายตัวเร็วกว่าการผลิตภาครัฐบาล เมื่อคำนวณเป็นสัดส่วนของตลาดภาครัฐบาลจะมีสัดส่วนลดลง แต่อีกมุมมองหนึ่งก็เห็นว่าอาจจะมีความต้องการใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งจะเรียกร้องให้ภาครัฐบาลมีบทบาทเพิ่มขึ้น ได้แก่การค้นคว้าวิจัย การลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ โรคภัยไข้เจ็บชนิดใหม่ ๆ รวมทั้ง “โรคของการพัฒนา” ที่เพิ่มขึ้น เช่น อุบัติเหตุจราจร ภัยพิบัติ โรคจากสิ่งแวดล้อม การประกันสุขภาพและสวัสดิการของคนจนในเขตเมือง ฯลฯ ขอย้อนกลับไปยังประเด็นที่วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้าว่า ความจำกัดทางด้านงบประมาณและระบบราชการทำให้เส้นอุปทานของสินค้าภาครัฐบาล (S_{2g}) ถูกจำกัด (supply-constrained) และไม่ยืดหยุ่นต่อความต้องการของประชาชนเท่าใดนัก (รวมทั้งคุณภาพ) เมื่อประชาชนมีรายได้สูงขึ้นมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้นและรสนิยมเปลี่ยนแปลงคือ ต้องการคุณภาพสูงขึ้น จึงมีการทดแทนระหว่าง D_{2g} และ D_{2p} เกิดขึ้นดังปรากฏจากโรงพยาบาลเอกชน โรงเรียนเอกชนและวิทยาลัยเอกชนในเขตเมือง แต่ภาคเอกชนคงจะไม่สามารถทำบทบาททดแทนภาครัฐบาลได้ทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางเรื่อง เช่น การวิจัยและพัฒนาซึ่งถือกันว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในยุคใหม่ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมที่ต้องการความรู้ใหม่ ๆ โรคภัยไข้เจ็บใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยที่สุดในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมาสังเกตว่ารายจ่ายของรัฐบาลในด้านป้องกันโรคเอดส์ ภัยพิบัติ การวิจัย ฯลฯ เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

การแก้ปัญหาความขัดแย้งและกรณีพิพาท (conflict resolution) ก็อาจจะเป็นอีกบทบาทใหม่ที่นำจับตามองเช่นกัน และเรียกร้องให้รัฐบาลมีบทบาทเพิ่มขึ้น เพราะเหตุว่าการเป็นอยู่ในสังคมเมืองมีความแออัด โอกาสของการขัดแย้งระหว่างบุคคลต่อบุคคลและระหว่างสาขาต่อสาขาย่อมจะสูง ดังปรากฏว่ามีปัญหาความขัดแย้งการใช้น้ำ ที่ดิน ป่าไม้ การเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการใหม่ ๆ ป่อยครั้ง จึงคาดหมายว่าภาครัฐบาลจะต้องเร่ง



12 รัฐสภาอาร์

สร้างองค์กรและสถาบันที่จะรับมือกับความขัดแย้ง รายจ่ายของรัฐบาลทางด้านยุติธรรมก็อาจเพิ่มขึ้น (ในทางหนึ่งรัฐบาลอาจจะหาทางออกได้ด้วยการเพิ่มค่าธรรมเนียมการศาล) นอกจากนี้อาจจะมีการค้นหารูปแบบอื่นเพื่อปรับความเข้าใจระหว่างกลุ่มคน การไต่สวนสาธารณะงบประมาณเพื่อการประชาสัมพันธ์และโฆษณา เป็นต้น

ขอตั้งเป็นข้อสังเกตว่า การศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง S_{20} และ S_{2p} น่าจะเป็นหัวข้อของการวิจัยที่น่าสนใจหัวข้อหนึ่งในสาขาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ ซึ่งวัดและตรวจสอบข้อสันนิษฐานได้โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจและการประยุกต์ทฤษฎี duality

๒) กติกาใหม่ทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น แกดต์ อาฟตา

ภายใต้กติกาการค้าใหม่ของโลกและประชาคมภูมิภาค มีผลกระทบต่อระบบศุลกากรคืออัตราภาษีศุลกากรลดลง จำนวนอัตราภาษีที่ลดลง และการยกเลิกระบบโควต้า จะมีผลลดทอนอำนาจในการวินิจฉัยของข้าราชการ น่าจะทำให้ตลาดสินค้า D_i และ S_i เปลี่ยนแปลง คือจะลดลง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สาขาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์เคยผันให้กับข้าราชการ จะลดลง (ซึ่งมีผลกระทบในทางลบต่อรายได้และแรงจูงใจของข้าราชการ ยิ่งซ้ำเติมปัญหาการรักษาข้าราชการไว้ในหน่วยราชการ) นี่คือมุมมองจากทางด้านอุปสงค์และ normative analysis แต่อีกทัศนะหนึ่งมุมมองทางด้านอุปทานและ positive analysis อาจจะเป็นไปได้ว่าจะมีแรงหนุนเหนียวและต้านทานจากภาครัฐบาล ประกอบกับข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการผูกขาด ให้รัฐบาลชะลอการใช้มาตรการนานที่สุดเท่าที่จะนานได้ รวมทั้งเรียกร้องให้ตราพระราชบัญญัติ antidumping ซึ่งจะให้อำนาจของข้าราชการในการวินิจฉัยสั่งการเป็นกลไกที่จะร่วมมือกับผู้ประกอบการในประเทศได้ ตัวแปรที่สำคัญที่ไม่ควรละเลยคือบทบาทของฝ่ายการเมือง ซึ่งต้องการจะเก็บค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการผลิตนโยบาย (ซึ่งอาจจะทำโดยผ่านข้าราชการประจำที่พรรคการเมืองเชื่อถือไว้วางใจ) ในมุมมองเช่นนี้การปฏิรูประบบศุลกากร เพื่อสนองข้อตกลงพหุภาคีเช่น แกดต์และอาฟตา อาจจะเปลี่ยนแปลงอย่างช้าและไม่จริงจัง

๓) กติกาการเมืองระบบประชาธิปไตยที่มีการแข่งขันสูงขึ้น การตรวจสอบและการเรียกร้องของคนชั้นกลาง



LIIRT

ความเปลี่ยนแปลงในกติกการปกครอง การขยายตัวของคนชั้นกลางและความรอบรู้ของประชาชนต่อเหตุการณ์ในต่างประเทศ จะทำให้สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายภาครัฐบาลเปลี่ยนแปลง ในอดีต ระบบราชการเคยมีอำนาจผูกขาดการกำหนดกติกาและนโยบายอย่างเด็ดขาด โดยปราศจากการตรวจสอบรวมทั้งไม่จำเป็นต้องแยแสตอบคำถามใด ๆ แต่ในสภาพปัจจุบันท่าทีเช่นนี้เป็นไปได้ยาก นี่คือเหตุผลที่บทความนี้ย้ำว่าควรจะเปิดใจกว้างยอมรับแบบจำลองอื่น เช่น ตลาดประกวด (contestable market) แทนที่จะยึดถือทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ ที่มีข้อสมมติว่าผู้ปกครองมีอำนาจผูกขาดปราศจากผู้ท้าทาย โดยการร่วมมือกับพ่อค้าและแบ่งปันค่าเช่าภายในกลุ่ม การขยายตัวของคนชั้นกลางที่มีการศึกษาสูงขึ้นและการรับรู้สังคมประเทศอื่น ๆ ทำให้พฤติกรรมและทัศนคติที่มีต่อภาครัฐบาลเปลี่ยนจากลักษณะ passive เป็น active ยิ่งขึ้น ราษฎรจะ "ขี้บ่น" และ "เรียกร้อง" มากขึ้น การเรียกร้องต่อรัฐบาลและหน่วยราชการจะเพิ่มขึ้นทั้งอย่างเป็นทางการ (เช่นการเสนอขอแก้ไขกฎหมายให้เปิดเผยข้อมูล การยื่นคำขาดให้หน่วยราชการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน) และอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ให้ระบบราชการตอบคำถามหรือข้อข้องใจ การให้คะแนนการทำงานของหน่วยราชการ ตัวอย่างเช่น วิทยุ จส ๑๐๐ จัดประกวดสถานีตำรวจดีเด่น การเรียกร้องของราษฎรในอนาคตเป็นสิ่งที่ระบบราชการในยุคสมัย "ไม่เคยได้ยิน" (อาจจะถือว่าข้อเรียกร้องที่ "อาจเอือม" ในบริบทของสมัยก่อน)

ในภาครัฐบาล ยังมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลกลางยึดกุมบทบาทและตลาดนโยบายสำคัญแทบทั้งสิ้น (เกือบจะ ๑๐๐%) แต่ปัจจุบัน มีปรากฏการณ์แนวร่วมของคนชั้นกลางและฝ่ายการเมืองที่เรียกร้องให้เพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้มีเหตุผลและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพราะคนในท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์สูงขึ้น คนชั้นกลางในท้องถิ่นมีโอกาสมีส่วนเข้ามากำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น กระแสการเรียกร้องมีเหตุผลสำคัญสามประการ ก. ประสิทธิภาพ การผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น--รัฐบาลท้องถิ่นอยู่ในฐานะที่จะผลิตสินค้า local public goods ได้ดีกว่า มีราคาถูกกว่า สนองความต้องการได้เร็วกว่า พุดง่าย ๆ คือมีประสิทธิภาพสูงกว่า ข. ความชอบธรรม--มีความเหมาะสมกว่าที่จะให้คนในท้องถิ่นดูแลทรัพยากร กำหนดนโยบายท้องถิ่นมากกว่าการดูแลจากข้าราชการจากส่วนกลาง ค. มีตัวอย่างในประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มที่พัฒนาแล้วที่ให้กระจายอำนาจการปกครองและการคลัง การเรียกร้องจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นยังได้แรง



14 รัฐศาสตร์

สนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ เพราะเหตุว่านักการเมืองระดับชาติจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่นรวมทั้งอาจจะไม่มีการขัดแย้งที่แท้จริงระหว่างสองกลุ่ม ฝ่ายการเมืองระดับชาติต้องการคูนโยบายลงทุนสำคัญๆ เช่น การให้สัมปทานระดับชาติซึ่งมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ส่วนฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องการงบประมาณอำนาจการจัดเก็บภาษีและกำลังคน ความขัดแย้งอย่างแท้จริงจึงได้แก่สองฝ่าย ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

๔) ภาษีและรายได้ของรัฐบาล

ภาษีศุลกากรที่เคยเป็นชุมทรัพย์ทางการคลังในอดีตและปัจจุบัน อาจกลายเป็นสิ่งล้าสมัยในอนาคต หมายถึงรายได้จากภาษีศุลกากรของภาครัฐบาลจะสำคัญลดลงอย่างไรก็ตามนี้มิได้หมายความว่ารายรับโดยส่วนรวมของภาครัฐบาลจะลดลง เนื่องจากรัฐบาลมีทางเลือกอื่นๆ คือเพิ่มรายได้จากส่วนอื่นที่ชดเชยกันได้ ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงคือการขยายตัวของภาคการผลิตที่เป็นทางการ (formal sector) การที่คนเปลี่ยนสถานะมาเป็นลูกจ้างมีเงินเดือนแทนที่จะเป็นเจ้าของ-ผู้ประกอบการรายย่อย (informal sector) จะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้ง่ายขึ้น และเต็มเม็ดเต็มหน่วยกว่าในอดีต ดังนั้นจึงคาดว่าองค์ประกอบของภาษีจะเปลี่ยนแปลง คาดว่ารายได้ของภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติอย่างน้อยคงจะเท่าเดิมหรือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (จากการสังเกตของผู้เขียน รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีศักยภาพและข้ออ้างในการเพิ่มรายได้ไม่น้อยทีเดียว เช่น การออกภาษีชนิดใหม่ๆ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมลพิษ ค่าปรับตลอดจนการปรับปรุงค่าบริการของรัฐ เพราะในสถานะปัจจุบันสัดส่วนของ tax/GNP ของประเทศไทย ยังต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ อย่างไรก็ตามนี้ขึ้นอยู่กับความกระตือรือร้นและความจำเป็นทางการคลังของภาครัฐบาลด้วย)

ประเมินจากสถานะปัจจุบัน ผู้เขียนเข้าใจว่าโอกาสที่จะเกิดการปฏิรูปใหญ่ของระบบภาษีและรายได้ของรัฐบาล คงจะไม่มีหรือมีน้อย เนื่องจากไม่มีแรงกดดันที่ทำให้ภาครัฐบาลต้องแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นและทั้งนี้เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแผ่นดินอีกต่อหนึ่ง (ในระบบปัจจุบันรายรับเป็นตัวกำหนดรายจ่าย ต่างกับในบางประเทศที่รายจ่ายเป็นตัวกำหนดรายรับ ดังนั้นวงเงินงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลจะเป็นไปตามแนวอนุรักษนิยม



LIIRT

ซึ่งเน้นเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นจุดแข็งเป็นชื่อเสียงและ "ศรัทธา" ที่ผู้บริหารนโยบายการเงินการคลังไทยรับมาโดยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา - บทบาทของนักการเมืองในการกำหนดนโยบายการคลังมีน้อย ยกเว้นแต่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งของการช่วงชิงระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมือง ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต)

การคาดคะเนการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาล

ในส่วนนี้ขอเสนอทัศนะและการคาดคะเนของผู้เขียน เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาล ซึ่งจะเน้นในวงเงินรายจ่ายของภาครัฐบาล เป็นการวิเคราะห์แบบ positive analysis การระบุข้อสันนิษฐานที่ชัดเจนมีประโยชน์อย่างน้อยในแง่ของการตรวจสอบคาดการณ์ได้ว่า ถูกหรือผิด มากน้อยเพียงใด

ขนาดของภาครัฐบาลในอนาคต

ขนาดของภาครัฐบาลในส่วนที่วัดได้โดยสัดส่วนของภาษีต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ และรายจ่ายภาครัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ อาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้โดยมีเหตุผลต่อไปนี้ :-

ก. ถึงแม้ว่าภาษีศุลกากรจะลดลง แต่ฐานภาษี (จากการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม) บวกกับการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมมีการผลิตภาคทางการมากขึ้น น่าจะทำให้รายรับของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเล็กน้อยและถ้าหากภาครัฐบาลกระตือรือร้นในการแสวงหารายได้เพิ่ม ยังมีช่องทางใหม่ ๆ ซึ่งรวมการปรับราคาค่าบริการ แต่เข้าใจว่าไม่มีแรงจูงใจให้รัฐบาลดำเนินนโยบาย "รุก" เช่นนี้ (สถานะปัจจุบันรัฐบาลมี surplus ทางการคลัง และภาระหนี้สาธารณะไม่สูง)

ข. วินัยทางการคลังยังคงเป็น "จุดขาย" และเป็นหน้าตาของนโยบายการเงินการ



คลังต่อไป เนื่องจากเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเป็น "สินค้าสาธารณะ" ที่ทุกฝ่ายต้องการ โดยเฉพาะภาคธุรกิจส่งออก - อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะแวดล้อมใหม่เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศและการขยายวิสาหกิจการเงินของต่างชาติภายในประเทศยิ่งขึ้น จึงจะมีผลกระทบในส่วนที่เกี่ยวกับความผันผวนทางการเงิน (financial volatility) หมายถึง ความผันผวนของราคาหลักทรัพย์ อัตราดอกเบี้ยเงินปันผล ฯลฯ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้น่าจะเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ มากกว่ารวดเร็ว เพราะแรงผลักดันนั้นมาจากภายนอก มากกว่าภายในประเทศ เพราะฝ่ายทุนการเงินก็ดี นักการเมืองก็ดีและข้าราชการที่ดูแลนโยบายไม่มีประเด็นขัดแย้งสำคัญ ที่กล่าวเช่นนี้ได้สรุปว่าไม่มีโอกาสของ new entry ในตลาดการเงิน แต่แรงผลักดันในเรื่องนี้มีน้อยแล้ว ๆ และภาครัฐบาลมีเครื่องมือพอเพียงที่จะกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายเงินทุน ตราบใดที่ภาวะเศรษฐกิจยังดีคนมีความศรัทธา - ยกเว้นแต่ว่าสถานการณ์เลวร้ายถึงขนาดที่พลเมืองขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในเศรษฐกิจของประเทศ ความอลวนและการไหลออกของเงินทุนโดยประชาชนจะเกิดขึ้น สถานการณ์เช่นนั้นยากที่จะควบคุมและนโยบายไร้ผล ดังมีตัวอย่างแล้วในบางประเทศ

ค. การปรับตัวของภาครัฐบาลอีกแห่งหนึ่งที่เกิดขึ้นแล้วและเปลี่ยนแปลงช้า ๆ คือ การลดบทบาทของรัฐบาลในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (large-scale investment project) ซึ่งสอดคล้องไปกันได้กับกระแสความคิด privatization โดยได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนส่วนใหญ่ เพราะในอดีตการทำงานของรัฐวิสาหกิจมีข้อบกพร่องฉกรรจ์ (อันที่จริงควรจะต้องระบุว่าบางรัฐวิสาหกิจเท่านั้น) จนเกิดภาพลักษณ์ว่ารัฐวิสาหกิจต้องขาดทุนหรือคุณภาพบริการต่ำ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีกำไร ส่วนน้อยเท่านั้นที่ขาดทุน แต่ "กำไร" นี้ไม่อาจจะเปรียบเทียบกับกำไรของวิสาหกิจเอกชน เพราะอยู่ภายใต้อำนาจการผูกขาดหรือการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี เหนือกว่าวิสาหกิจของเอกชน การโอนหรือสัมปทานให้ภาคเอกชนดำเนินธุรกิจแทนรัฐจึงมิได้หมายความว่าภาครัฐบาลสูญเสียอำนาจแต่อย่างใด ค่าเช่าทางเศรษฐกิจยังดำรงอยู่และจะถูกแบ่งปัน เพียงแต่ฝ่ายการเมืองจะมีวิธีอธิบายอย่างไรให้ประชาชนเข้าใจว่า เงื่อนไขของการคัดเลือก - ให้สัมปทานต่าง ๆ นั้นสะอาดเหมาะสมแล้วชอบธรรมแล้ว รวมทั้งประชาชนได้ประโยชน์อย่างไรในเชิงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการ การปรับตัวตามแนวโน้มนี้ทำให้สัดส่วนของการสะสมทุนภาครัฐบาลเปรียบเทียบกับภาคเอกชนลดลงตามลำดับ จากในอดีตร้อยละ ๔๐-๕๐ ในสองทศวรรษก่อนลดลงเหลือประมาณร้อยละ



๒๐-๘๐ ในปัจจุบัน การทำเช่นนี้ยังช่วยลดภาระของรัฐบาลในการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจเมื่อเกิดความจำเป็นต้องปรับราคาค่าบริการ แต่การปรับค่าบริการของรัฐวิสาหกิจประชาชน มักจะไม่ยอมรับ

องค์ประกอบของรายจ่ายภาครัฐบาล

องค์ประกอบของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ในระยะยาวจะมีแบบแผนที่สังเกตความเปลี่ยนแปลงได้และหาค่าอธิบายได้ ประเมินจากสถานการณ์ในปัจจุบันผู้เขียนขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

- รายจ่ายของงบประมาณป้องกันประเทศจะเพิ่มขึ้นช้า และมีสัดส่วนลดลงในระยะยาว

ปัจจุบัน (ใช้สถิติ ๒๕๓๔ เป็นฐานคำนวณ) เท่ากับร้อยละ ๒.๗ ของ GNP (๖๗๑๔๕ เปรียบเทียบกับ ๒๔๗๐๗๔๓)

- รายจ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุข เข้าใจว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยเท่ากับอัตราการเพิ่มของรายรับภาครัฐบาล (ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายเท่ากับหรือมากกว่า ๑) แต่โดยที่ความต้องการของประชาชนต่อบริการการศึกษาและสาธารณสุขนั้น สูงกว่าหนึ่งชัดเจน (สมมติว่า ๑.๕) หมายความว่า จะเกิดการเจริญเติบโตของภาคเอกชนในการผลิตบริการมากกว่า และบทบาทของ S_{2g} เทียบกับ S_{2p}

รายจ่ายการบริโภคของรัฐบาลด้านการศึกษา เท่ากับร้อยละ ๒.๔ ของ GNP และด้านสาธารณสุขเท่ากับ ๐.๘ ของ GNP (๗๑๓๘๔ และ ๒๐๕๐๘ เปรียบเทียบกับ ๒๔๗๐๗๔๓ ตามลำดับ)

- รายจ่ายด้านการบริหาร (general administration ตามวิธีจำแนกของบัญชีประชาชาติ) น่าจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมีความจำเป็นใหม่ ๆ เช่นบทบาทของรัฐบาลในการบรรเทาสาธารณภัย อุบัติเหตุ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การระงับกรณีพิพาทระหว่างกลุ่มคน ฯลฯ ตลอดจนการให้บุดหนุนรัฐบาลท้องถิ่น



ภาครัฐบาลและบริษัทข้ามชาติ

เป็นความจริงที่ว่า ธุรกิจข้ามชาติมีบทบาทเพิ่มขึ้นและปรากฏการณ์การขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งอาศัยข้อได้เปรียบจากขนาด (economies of scale/scope) เราเห็นการรุกไล่ของธุรกิจขนาดใหญ่แทนที่ธุรกิจขนาดเล็ก หรือการรวมทุนขนาดเล็กเป็นเครือข่ายทำให้เกิดข้อสังเกตว่าธุรกิจข้ามชาติจะยิ่งใหญ่เหนือรัฐ รวมทั้งจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐด้วย ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตีความเช่นนี้เกินเลยกว่าความเป็นจริง ต้องการแย้งว่าความสำคัญของภาครัฐบาลมิได้ลดน้อยลงไปเพียงเพราะการเติบโตของธุรกิจเอกชน (รวมทั้งขนาดของภาครัฐบาลที่วัดด้วยตัวเงินมีค่าลดลง) อำนาจหน้าที่ของรัฐในการออกกฎหมายการกำหนดนโยบายและกติกานั้น เป็นลักษณะพิเศษที่หน่วยธุรกิจเอกชนไม่มี หน่วยธุรกิจเอกชนอาจจะมีอิทธิพลในฐานะผู้ผลิตสินค้า การตั้งราคา การควบคุมเทคโนโลยี แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นวิสาหกิจเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการตรวจสอบของรัฐและหน่วยราชการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชนน่าจะยังคงเป็นเช่นเดิม แต่บรรยากาศของการแข่งขันระหว่างวิสาหกิจเอกชน เพื่อเข้าถึงและให้ภาครัฐผลิตนโยบายสนองเป้าหมายของหน่วยธุรกิจอาจจะเข้มข้นกว่าเดิม ส่วนทางฝ่ายภาครัฐบาลนั้นการเปลี่ยนแปลงน่าจะอยู่ที่กติกาที่โปร่งใสและการคัดเลือก (โครงการ) ที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือให้ประชาชนเข้าใจได้ เพราะพฤติกรรมของประชาชนที่ “รุก” (active) และเรียกร้องมากขึ้น

สรุป

บทความนี้เสนอว่า ก. การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ของภาครัฐบาลในอนาคตอาจจะเกิดขึ้นได้ หมายถึงการปรับบทบาทหน้าที่ตลอดจนวงเงินงบประมาณของภาครัฐบาล ทั้งนี้มีปัจจัยบางประการที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ กติกาการค้าและลงทุนในระดับโลก บทบาทของฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายรัฐแทนที่จะถูกผูกขาดโดยระบบราชการเช่นอดีต และพฤติกรรมของคนชั้นกลางซึ่งมีความรู้ข่าวสารข้อมูลและข้อเรียกร้องเพิ่มขึ้น ข. กรอบคิดเดิมเช่นทฤษฎีระบบอุปถัมภ์อาจจะไม่เหมาะสมกับยุคสมัย จำเป็นต้องแสวงหากรอบคิดอื่น ๆ ตัวอย่างเช่นตลาดประกวด (contestable market) ในอดีตการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างระบบราชการและหน่วยธุรกิจผูกขาด โดยที่สถานการณ์อำนาจและปราศจากระบบตรวจสอบหรือแม้แต่ว่าต้องมีคำอธิบายใด ๆ แต่



สถานการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงเนื่องประการหนึ่งการทำหายของฝ่ายการเมือง ซึ่งต้องการจะ สวมบทบาทแทนระบบราชการ (และดูดซับ dissipated rent) การเรียกร้องและเผื่อระวัง ของประชาชน ทั้งนี้ได้หมายความว่าบทบาทของภาครัฐบาลจะลดลง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ เกิดจากการกำหนดนโยบายยังคงดำรงอยู่ต่อไป เช่น การคัดเลือกโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ของภาครัฐบาลที่ให้เอกชนดำเนินการ ค. ขนาดของภาครัฐบาล คงจะเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น อย่างช้า ๆ ตามการเจริญเติบโตของ GNP ส่วนองค์ประกอบของการจัดสรรวงเงินงบประมาณแผ่นดินน่าจะมีแบบแผนการเปลี่ยนแปลงที่สังเกตและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายป้องกันประเทศจะลดลง ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการบริหารปัญหาสังคมอย่าง ใหม่ ๆ (มลพิษ ภัยพิบัติ โรคเอดส์ การระงับกรณีพิพาท ฯลฯ) จะเพิ่มขึ้น

เชิงอรรถ

“ขอยกถ้อยคำบางตอนของรังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์มาประกอบดังนี้

“นัยสำคัญของการวิเคราะห์ข้างต้นนี้คือ บทบาทของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองผู้ยึดกุมอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ขนาดของรัฐบาลมิได้ถูก กำหนดโดยตรรกทางเศรษฐศาสตร์ ตรรกเท่าที่การแผ่ขยายอำนาจของรัฐให้ผลประโยชน์แก่ ชนชั้นนำทางอำนาจ การขยายบทบาทของรัฐจะยังคงมีต่อไปต่อเมื่อการลดบทบาทของรัฐให้ ประโยชน์มากกว่าขนาดของภาครัฐบาลจึงจะลดลงได้ หากชนชั้นนำทางอำนาจมุ่งดูดซับส่วน เกินทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่การผลิตระหว่างภาครัฐบาลกับภาค เอกชนจะเกิดขึ้นเป็นระลอก ๆ และสลับไปสลับมาอยู่ตลอดเวลา ด้วยตรรกของการ วิเคราะห์ข้างต้นนี้ การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจะยังคงมีต่อไป ตรรกเท่าที่ระบบการ รวมศูนย์อำนาจให้ผลประโยชน์แก่ชนชั้นปกครอง ต่อเมื่อมีการทำลายผลประโยชน์ที่ชนชั้น นำทางอำนาจได้รับจากระบบการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจจึงจะเกิดขึ้นได้ (รังสรรค์ ๒๕๓๖ : ๖๘)

“ดูตัวอย่างบทความของ Gary Becker 1983 ถึงแม้จะว่าท่านผู้เขียนจะไม่ได้ใช้ คำว่าตลาดประกวด (contestable market) แต่ได้วิเคราะห์การแข่งขันระหว่าง pressure groups ต่าง ๆ เพื่อให้ได้นโยบายของรัฐบาลที่ต้องการ



เอกสารอ้างอิง

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ๒๕๓๕ "รัฐและการเมืองไทยในทศวรรษที่ ๑๙๙๐" ในหนังสือ รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคิต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม ๒๕๓๕.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ๒๕๓๖ สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ การประชุมวิชาการประจำปี ๒๕๓๖ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ๑๐-๑๑ ธันวาคม โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน.

สมบูรณ์ ศิริประชัย ๒๕๓๒ "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" ในหนังสือ ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย ๒๕๓๑ ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ บรรณาธิการ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

Becker, Gary 1983 "A theory of competition among pressure groups for political influence," *Quarterly Journal of Economics*, 98 : 371-400.



ทหารกับการพัฒนาของไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ทินพันธ์ นาคะตะ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทของทหาร ในการพัฒนาของไทย นับเป็นเรื่องที่น่าสนใจเรื่องหนึ่ง เพราะทหารเป็นสถาบันหลัก อย่างหนึ่งของประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองทั้งในอดีตปัจจุบัน และอนาคต การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ย่อมจะช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจเรื่อง ทหารกับการเมืองไทยได้ดีขึ้น ณ ที่นี้จะพูดถึงหัวข้อสำคัญ ๆ สามประการด้วยกัน คือ บทบาทของทหารในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป ทหารกับการเมืองไทย และบทบาทของทหารไทยในการพัฒนาประเทศ ตามลำดับ

ก. บทบาทของทหารในประเทศที่กำลังพัฒนา

ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ทหารมักจะเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองค่อนข้างสูง เนื่องจากสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะกระทำหน้าที่ของตนเอง ส่วนทหารเป็นองค์กรที่ทันสมัยและมีการจัดตั้งดีกว่า ทหารอาจเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้หลายระดับ นับแต่การเป็นกลุ่มกดดันอยู่ภายนอก ไปจนถึงการเข้าไปเป็นผู้ปกครองเสียเอง โดยการใช้กำลังในการยึดอำนาจ ก่อการปฏิวัติ รัฐประหาร ขึ้นมา

การปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งของหลาย ๆ ประเทศ ย่อมจะมีลักษณะต่าง ๆ กัน ในบางประเทศ การยึดอำนาจของฝ่ายทหารจะกระทำไป โดยถือว่า อำนาจคือธรรม ซึ่งหมายถึงว่า ผู้มีอำนาจควรเป็นผู้มีความชอบธรรมในการปกครอง บางกรณีการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีความล้มเหลวพอสมควร บางกรณีความริเริ่มจะมาจากเบื้องบน แต่ในบางกรณีสิ่งนั้น ก็มาจากนายทหารชั้นผู้น้อย มีบ่อยครั้งที่การยึดอำนาจของทหารจะมาจากความต้องการที่จะปฏิวัติสังคม ถึงแม้ว่าจริง ๆ แล้ว อาจเป็นเพียงการปฏิรูปเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นับเป็นความผิดพลาดที่จะทึกทักเอาว่า ทหารนั้นเป็นพวกหัวเก่า

มีสาเหตุอยู่สี่ประการ ที่ทำให้ทหารเข้าไปเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนา กล่าวคือ

ประการแรก ในสังคมที่กำลังพัฒนา ทหารจะเป็นสถาบันแรก ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากฝ่ายตะวันตก ผู้นำในสังคมเหล่านี้ มองเห็นว่า ย่อมเป็นไปได้ที่จะขอยืมความ



24 รัฐสภาสาร

เจริญของฝ่ายตะวันตกบางส่วนมาใช้ ในขณะที่ยังสามารถแยกตัวเองออกจากอิทธิพลด้านอื่น ๆ ของฝ่ายนั้นได้อยู่ สิ่งนี้ทำให้กองทัพมีพลังเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการชิงอำนาจขึ้นมา

ประการที่สอง ในสังคมดังกล่าว การเป็นทหารถือเป็นอาชีพ ที่สามารถจะนำไปสู่การมีความก้าวหน้าในสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับชนชั้นผู้ยากจนเพราะบรรดาทหารของสังคมเหล่านั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ กองทัพจึงเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งสำหรับการไต่เต้าไปสู่การมีฐานะอันสูงส่งทางสังคมของผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

ประการที่สาม กองทัพของสังคมเหล่านั้น มีระบบการฝึกอบรมที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศต่าง ๆ ของสังคมตะวันตก เช่น ทหารบกได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมนี ฝรั่งเศส และอิตาลี สำหรับทหารเรือจะได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา อนึ่งโดยทั่วไปแล้ว ทหารบกจะมีความสนใจการเมืองมากกว่าเหล่าทัพอื่น ๆ สำหรับความริเริ่มและแรงบันดาลใจในการยึดอำนาจ มักจะมาจากทหารบางกลุ่ม เช่น กลุ่มระดับนายพัน เป็นต้น เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ ครองตำแหน่งสำคัญ ๆ ในหน่วยกำลัง มีจำนวนคนน้อยพอที่จะติดต่อกันลับ ๆ ได้ง่าย นอกจากนี้ ยังใกล้ชิดกับทหารเพียงพอที่จะถือเป็นสมัครพรรคพวกกันได้ นายทหารกลุ่มนี้จึงเตรียมการปฏิวัติได้ดีกว่าระดับนายพล หรือนายสิบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกนายพลนั้น มักจะพอใจอยู่กับระบบเดิม เนื่องจากมีผลประโยชน์เคลือบแฝงอยู่ ส่วนนายทหารชั้นนายร้อยก็ขาดปัจจัยเอื้ออำนวยเหล่านั้น จึงยากที่จะทำการยึดอำนาจขึ้นมาได้ เว้นแต่เกิดความยุ่งเหยิงทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือมีการพ่ายแพ้สงครามเกิดขึ้น

มีอยู่บ้างที่นายทหารชั้นผู้น้อยได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการยึดอำนาจ กล่าวคือ บางคนเป็นเพียงนายทหารฝ่ายเสนาธิการ บางคนเป็นนายทหารฝ่ายการข่าว นายทหารช่าง หรือเป็นนายแพทย์ ซึ่งเป็นนักเรียนรุ่นเดียวกับนักการเมือง ที่เป็นผู้นำของลัทธิชาตินิยม บางคนมีส่วนร่วมในการต่อสู้เพื่อความเป็นเอกราชของชาติ หรือในการปฏิบัติการรบแบบกองโจร โดยมีความคิดเห็นทางการเมืองและประสบการณ์แตกต่างไปจากทหารอาชีพ

ประการที่สี่ การปฏิวัติรัฐประหารของฝ่ายทหารในระยะหลัง ๆ เป็นผลมาจากความล้มเหลวของฝ่ายพลเรือน การได้รับเอกราชย่อมนำให้เกิดความหวังต่าง ๆ ขึ้นมามาก



LIART

ซึ่งยากต่อการที่จะบรรลุได้เพราะผู้นำทางการเมืองต้องประสบกับอุปสรรคในการต่อสู้กับอิทธิพลต่าง ๆ ของสังคมแบบดั้งเดิม เกิดปัญหาเรื่องความสามัคคีของชนในชาติจากการมีรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกัน เกิดความไม่สงบภายในประเทศ รวมทั้งเกิดความเกรงกลัว จากสถานการณ์ต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ ทำให้ผู้คนมีความรู้สึกไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยขึ้นมา ฝ่ายทหาร ซึ่งมีการจัดตั้ง มีอาวุธ และไม่มีปัญหาเรื่องการทุจริตโกงกิน จึงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ด้วยถือว่า พวกเขาเป็นผู้รักษาความมั่นคงของชาติ และเป็นผู้ป้องกันประเทศ จึงเห็นว่า สิ่งเหล่านั้นอาจทำให้ประเทศตกเป็นเหยื่อของต่างชาติได้ ถ้าหากเกิดความระส่ำระสายภายในขึ้นมา พวกเขาถือว่าสิ่งเหล่านั้นทำให้ชาติอ่อนแอ ทำให้เกิดการสูญเสียศักดิ์ศรีของประเทศ นอกจากนี้ทหารก็ยังเห็นตัวอย่างในประเทศอื่น ๆ อีกด้วย

อนึ่ง ในกรณีที่สังคมหนึ่ง ๆ มีรัฐบาลพลเรือนที่เข้มแข็งและมีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ฝ่ายทหารก็มักจะไม่ได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง เช่น ญี่ปุ่นเซีย และอินเดีย เป็นต้น

การที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมือง ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อด้อย ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เพราะบางครั้งทหารจะเข้ามาเพียงชั่วระยะหนึ่งเท่านั้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่ฝ่ายพลเรือนแก้ไม่ได้ แต่บางกรณีฝ่ายทหารก็จะเข้ามามีอำนาจไว้จนหมดสิ้นด้วย รู้สึกว่า มีอะไร ๆ ที่เหนือกว่าฝ่ายพลเรือน ในด้านการพัฒนา อยู่หลายอย่าง กล่าวคือ

สำหรับด้านที่เป็นข้อดีของทหาร สำหรับการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาพอสรุปได้ดังนี้

๑. การมีรัฐบาลทหาร อาจก่อให้เกิดการมีเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นมา ซึ่งเป็นผลดีต่อขวัญและกำลังใจของฝ่ายพลเรือน เกิดความมั่นใจในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการลงทุนระยะยาวมากขึ้น ความชะงักงันในกิจกรรมต่าง ๆ อาจเปลี่ยนไปในทางสร้างสรรค์ขึ้นมา การมีเสถียรภาพของรัฐบาลอาจช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรในระยะยาวตามลำดับความสำคัญก่อนหลังอย่างระมัดระวัง โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ ขึ้นมาได้



๒. ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายทหารได้เข้ามามีบทบาททั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม เช่น มีการกำหนดแผนพัฒนาประเทศไว้ในแถลงการณ์ของผู้ยึดอำนาจ การสร้างถนนและระบบการติดต่อสื่อสารของทหาร หรือ การมีสถานีส่งโทรทัศน์ และสถานีวิทยุต่าง ๆ นั้น ฝ่ายพลเรือนก็มีโอกาสได้ร่วมใช้ด้วย โรงงานก่อสร้างอาวุธยุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่ อาจดัดแปลงมาเป็นโรงงานผลิตเครื่องมือเครื่องจักรทางด้านอุตสาหกรรมได้ ที่ตั้งของหน่วยทหารในที่ต่างๆย่อมมีส่วนช่วยให้พื้นที่บริเวณใกล้เคียงโดยรอบเกิดการพัฒนาขึ้นมา นอกจากนี้แล้ว ความจำเป็นของการขยายกำลังทางทหารอาจทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารต่าง ๆ ขึ้นมาด้วย เป็นต้น

๓. ทหารเป็นแหล่งรวม ของผู้มีความรู้ ความชำนาญ สาขาต่าง ๆ มากมาย สิ่งนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศ เนื่องจากยังขาดแคลนบุคลากรประเภทนี้ อยู่มาก นายทหารเป็นจำนวนมาก เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ ทุกระดับและทุกสาขา ทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางการทหาร การจัดกำลังของฝ่ายทหาร จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญในหลาย ๆ ด้าน เช่น วิศวกร แพทย์ ช่างเทคนิค ช่างต่อเรือ และนักบิน ซึ่งมีประโยชน์สำหรับฝ่ายพลเรือนด้วย

๔. การฝึกอบรมทหารเกณฑ์ มีส่วนช่วยให้ประชากรจำนวนมากของประเทศ ที่อยู่ในชนบท ต่างจังหวัด เปลี่ยนทัศนคติ จากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมให้เป็นคนทันสมัย และเป็นพลเมืองดีของชาติ ประสบการณ์ในกองทัพ ย่อมช่วยให้เขามีความรู้ความสามารถ และมีโลกทัศน์ เกี่ยวกับการดำรงชีวิตแบบทันสมัยขึ้นมา เมื่อพ้นชีวิตทหารไปแล้ว ย่อมสามารถนำสิ่งเหล่านั้นไปประกอบอาชีพ ไปใช้ หรือไปเผยแพร่ได้ เช่น การปรนนิบัติบำรุงและการซ่อมเครื่องจักร หรือ ซ่อมเครื่องมือเครื่องใช้ พวกเขาจึงมีส่วนช่วยในการแปลงเจตนาของแผนระดับชาติ ให้เป็นรูปธรรม ในท้องถิ่นด้วย

ส่วนปัญหาของการที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. มีปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการปกครอง การมีรัฐบาลทหารเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อาจก่อให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานของฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเอง
๒. ทหารมักจะสนใจเรื่องศักดิ์ศรีของประเทศ มากกว่าผลประโยชน์ของชาติ ผู้นำทางทหาร จึงมีแนวโน้มที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของกองทัพมาก ทำให้งบประมาณราย



จ่ายทางด้านนี้ ค่อนข้างสูง โดยไม่ค่อยจะก่อให้เกิดผลผลิตเท่าที่ควร

๓. ผู้นำฝ่ายทหารมีแนวโน้มที่จะเหลิงอำนาจ ชอบใช้อำนาจ ทำให้เกิดปัญหา กับฝ่ายพลเรือนขึ้นมาได้ เมื่ออำนาจอยู่ในกำมือของทหารเพียงไม่กี่คน ย่อมเป็นการเพิ่มงาน และภาระ ในการตัดสินใจ ให้แก่หน่วยเหนือเกินความจำเป็น นอกจากนี้ ย่อมเป็นการยาก ที่ทหารจะเข้าไปควบคุม หรือทำหน้าที่แทนฝ่ายพลเรือน ในระบบการบริหารสมัยใหม่ ที่มีความสลับซับซ้อน ได้ดีเท่าฝ่ายพลเรือนเอง

๔. ทหารมักจะไม่ชอบการถูกวิพากษ์วิจารณ์ หากแต่ยึดมั่นในวินัยเป็นหลัก สิ่งนี้ทำให้เกิดการควบคุมขึ้นมาข้อมูลและข่าวสารที่ได้รับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการประเมิน ผลตามนโยบาย จึงอาจคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาด ต่างกับพลเรือนที่ถือกันว่าการวิพากษ์ วิจารณ์นั้นเป็นของธรรมดา

๕. ความคิดเห็นของทหารมักจะไม่เอื้ออำนวย ต่อการมีความสัมพันธ์อันดีกับ ฝ่ายพลเรือน เพราะมีแนวโน้มที่จะนำสังคมพลเรือนไปสู่การเป็นสังคมทหาร เมื่อผิดหวัง ก็ มักจะเป็นฝ่ายจับผิดฝ่ายพลเรือน มากกว่าจะมองตัวเอง เนื่องจากลักษณะของการจัด องค์การไม่เหมือนกัน ดังนั้น แทนที่ผู้นำฝ่ายทหารจะแสวงหาความร่วมมือ กลับหันไปสู่การ บีบบังคับ*

ข. ทหารกับการเมืองไทย

ทหารนับเป็นสถาบันสำคัญในทางการเมือง ตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนาน กว่าเจ็ดศตวรรษของไทย จอมทัพของไทยคือผู้ที่สร้างชาติขึ้นมา จนทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่น มั่นคง สามารถป้องกัน และรักษาเอกราชของประเทศไว้ได้ จนทุกวันนี้

ทหารกับการเมืองไทย จึงเป็นสิ่งยาก ที่จะแยกออกจากกันได้ โดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ในยามสงบ พระมหากษัตริย์จะทรงทำ การปกครองบ้านเมือง ให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดการอยู่ดีกินดีของประชาชนและเกิด ความเจริญรุ่งเรืองในด้านต่าง ๆ ส่วนในยามสงคราม ก็ทรงเป็นจอมทัพนำทหารออกต่อสู้ กับอริราชศัตรู เพื่อปกป้องแผ่นดินไทย จากการรุกรานของต่างประเทศ

*ผู้สนใจในเรื่องนี้โปรดศึกษาจาก H. Daalder, The role of the Military in the Emerging Countries (The Hague : Mouton & Co., 1969.)



ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมือง ในฐานะผู้สร้างประชาธิปไตยของไทย โดยได้เข้าทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาสู่การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกกันว่าระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปัจจุบัน ในกรณีนี้ ทหารนับเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง

ตลอดระยะเวลา ๖๐ ปีเศษ หลังจากที่มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวแล้ว ทหารได้เข้ามามีบทบาทที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ถึง ๑๐ ครั้งด้วยกัน ทั้งนี้ ไม่นับรวมถึงความพยายามที่ล้มเหลวอีกหลายครั้ง เพราะทหารเป็นกลุ่มอำนาจที่มีการจัดตั้งเข้มแข็ง และมีความต่อเนื่อง มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผ่านมา มีลักษณะของการรัฐประหารมากกว่า การปฏิวัติ หรือการปฏิรูป คือเป็นเพียงการเปลี่ยนรัฐบาล และเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองบางอย่าง เช่น เปลี่ยนรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร และยกเลิกการมีพรรคการเมือง เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน คณะทหารก็มีวัตถุประสงค์จำกัด อาจกล่าวได้ว่า บทบาททางการเมืองของทหารจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อการเมืองในรัฐบาลหรือในรัฐสภามีความอ่อนแอขาดประสิทธิภาพ บกพร่องในหน้าที่ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้ นอกจากนี้แล้ว ยิ่งระยะเวลาผ่านไป ความผูกพันของทหารที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เริ่มลดน้อยลงเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลัง พ.ศ.๒๕๐๑ เป็นต้นมา

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๑ รวมเวลาประมาณ ๒๕ ปี มีการรัฐประหารเกิดขึ้น ๕ ครั้ง เฉลี่ยแล้ว ๕ ปีต่อครั้ง เป็นการรัฐประหารเพื่อล้มอำนาจของผู้นำทางการเมือง ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นพลเรือน มิใช่ล้มระบอบการปกครอง สิ่งที่คณะทหารกระทำภายหลังก็คือ จัดให้มีการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๖ ถึง พ.ศ.๒๕๐๐ ในช่วง ๒๐ ปีแรก ส่วนใหญ่จึงมีอายุครบ ๔ ปี

แต่ในช่วง ๒๐ ปีหลัง ระหว่าง พ.ศ.๒๕๐๑ ถึง พ.ศ.๒๕๒๐ ส่วนใหญ่เป็นการรัฐประหารเพื่อล้มระบอบการปกครอง ไม่ยอมให้มีการเลือกตั้ง ห้ามการมีพรรคการเมือง มีการใช้กฎอัยการศึก และใช้ประกาศคณะปฏิวัติ เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๑ ถึง พ.ศ.๒๕๑๒ รวมระยะเวลา ๑๑ ปี ประเทศ



ไทยไม่มีการปกครองระบบรัฐสภาที่แท้จริง กล่าวคือ จาก พ.ศ.๒๕๐๑ ถึง พ.ศ.๒๕๑๔ เรามีสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพียง ๑๘ เดือน หรือร้อยละ ๘ ของช่วงเวลาดังกล่าว มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๐ เพียงครั้งเดียวในรอบ ๒๐ ปีหลังนั้น ที่ประกาศเจตนารมณ์ที่จะกลับคืนไปสู่ระบอบประชาธิปไตย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น คณะทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากกว่ากลุ่มใด ๆ โดยเข้ามากุมอำนาจทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ในฝ่ายบริหาร เช่น ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ นอกจากนี้ ก็เข้าไปมีบทบาทสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการเข้าไปเป็นสมาชิกของสถาบันนี้ ในอัตราส่วนค่อนข้างสูง

ดังจะเห็นว่า จาก พ.ศ.๒๔๗๕ ถึง พ.ศ.๒๕๒๐ เรามีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร ๖ คน เป็นพลเรือน ๑๐ คน แต่ผู้ที่เป็นทหารอยู่ในอำนาจรวมกันนานถึง ๓๕ ปี ส่วนผู้ที่เป็นพลเรือนอยู่ในอำนาจรวมกันเพียง ๑๐ปี เท่านั้น อนึ่ง จาก พ.ศ.๒๕๐๒ ถึง พ.ศ.๒๕๑๖ เรามีรัฐมนตรีที่มาจากทหารเฉลี่ยแล้วร้อยละ ๔๗ ของคณะรัฐมนตรี ๔ ชุด ที่มีคณะทหารเป็นผู้นำ ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับที่เรามีรัฐมนตรีมาจากคณะทหารเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ของคณะรัฐมนตรี ที่หัวหน้ารัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ๔ ชุด ระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง พ.ศ.๒๕๑๘

สำหรับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของคณะทหารนั้น นับเป็นการตอบแทนทางการเมืองอย่างหนึ่ง อีกทั้งเป็นความพยายามที่จะรักษาอำนาจ และขยายฐานอำนาจของตนโดยแต่งตั้งจากนายทหารที่คุมกำลัง เพื่อให้เป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลอีกด้านหนึ่งด้วย เช่น สภานิติบัญญัติ พ.ศ.๒๕๐๒ พ.ศ.๒๕๑๕ และ พ.ศ.๒๕๑๘ มีข้าราชการทหารตำรวจ ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิก โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๗๔ ของสมาชิกทั้งหมด

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จาก พ.ศ.๒๔๗๖ ถึง พ.ศ.๒๕๐๐ ยกเว้น พ.ศ.๒๔๙๐ มีทหารได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของสมาชิกสภาแต่งตั้ง ๔ สมัย ใน พ.ศ.๒๕๐๒ และ พ.ศ.๒๕๑๕ มีนายทหารอย่างเดีย্বর้อยละ ๔๓ สำหรับใน พ.ศ.๒๕๒๐ มีนายทหารบกเป็นจำนวนถึง ๑๑๔ คน มีคณะทหารคิดเป็นร้อยละ ๖๒ เฉพาะสมาชิกสภานิติบัญญัติ พ.ศ.๒๕๑๕ มีคณะทหารอยู่ถึงร้อยละ ๖๒ ส่วน พ.ศ.๒๕๑๘



30 รัฐสภาสาร

มีคณะกรรมการร้อยละ ๕๑ ของสมาชิกทั้งสิ้น

สำหรับสาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง พอสรุปได้ดังนี้คือ ในประการแรก รัฐบาลพลเรือนอ่อนแอ หรือขาดเสถียรภาพภายใน ทำให้ไม่อาจแก้ปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองได้ เกิดความขัดแย้งกัน มีการทุจริตเกิดขึ้น รวมทั้งสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ยังมีฐานสนับสนุนจากประชาชนไม่กว้างขวางพอ ในประการที่สอง มีปัญหาเรื่องความมั่นคงภายในและภายนอก รวมทั้ง มีทัศนคติในทางลบ ต่อระบบรัฐสภาที่มีนักการเมืองมาจากการเลือกตั้งล้วน ๆ และต่อการเคลื่อนไหวภายนอกรัฐสภา เช่น การชุมนุม การเดินขบวน หรือการนัดหยุดงาน เป็นต้น ในประการที่สามเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกองทัพ เช่น งบประมาณ หรือนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของตน และในประการที่สี่ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง เพราะถือว่าเคยได้รับมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีบางกระทรวง การเป็นสมาชิกรัฐสภา และการเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น^๖

นอกจากการเข้าไปมีบทบาทใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงข้างต้นแล้ว ทหารยังเข้าไปมีบทบาทสำคัญ ๆ ในกิจกรรมอื่น ๆ อีกหลายด้าน เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ การป้องกันราชอาณาจักร และการรักษาความมั่นคงภายใน รวมทั้งการตั้งหน่วยงานฝ่ายกิจการพลเรือน การมีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายทหาร การมีโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น และการจัดตั้งองค์กรพลเรือนขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางด้านความมั่นคง เป็นต้น นอกจากนี้ การตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศบางเรื่องก็จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายทหารด้วย เช่น การค้าขายกับประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีน เป็นอาทิ

^๖โปรดศึกษาจากงานของผู้เขียนเรื่อง "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองบริหารไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐". ใน สมศักดิ์ ชูโต และคณะ, ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๕๔-๘๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้า ๗๒-๗๕ และเชิงอรรถที่ ๓๘ ถึง ๔๔ ซึ่งอ้างถึงผลงานของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับ ดร.ลิขิต อิวเวทิน เป็นหลัก



LIERT

สำหรับในด้านธุรกิจ นั้น ปรากฏว่า ในอดีตที่ผ่านมา ผู้นำของทหาร ผู้มีอำนาจทางการเมือง กับผู้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์ต่อกัน ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกัน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจ ย่อมต้องการเงิน เพื่อขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตนออกไปอีก ส่วนผู้มีความมั่งคั่ง ก็ต้องการอำนาจทางการเมืองมาปกป้องผลประโยชน์ของตน ดังจะเห็นว่า ได้มีการเชิญผู้นำทางทหารบางคนเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัท เป็นต้น

ค. บทบาทของทหารในการพัฒนาประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๑ แล้ว ทหารมีไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ กำลังทหารมีไว้เพื่อการรบหรือการสงคราม และป้องกันมิให้เกิดสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ

ทหารนั้น ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับการปลูกฝังให้มีหน้าที่ในการป้องกันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นหลัก ทำให้ประเทศสามารถดำรงรักษาความมั่นคง และเอกราชของชาติ มาได้จนทุกวันนี้ โดยการป้องกันการคุกคามจากภายใน และการรุกรานจากภายนอก รวมทั้ง การรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ขณะเดียวกัน ก็ได้รับการปลูกฝังให้ยึดมั่นในพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำการปกป้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับองค์พระมหากษัตริย์นั้น ทหารถือว่าเป็นสถาบันหลักของชาติ ซึ่งมีความสำคัญที่สุดในยามนี้ เนื่องจากทรงเป็นศูนย์รวมหัวใจของคนไทยทั้งประเทศ สามารถก่อให้เกิดความสามัคคี ของคนในชาติได้ในยามวิกฤติ เมื่อเกิดการขัดแย้ง หรือความแตกแยกกันระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ขึ้นมา ทั้งนี้เพราะสถาบันดังกล่าวได้มีพระราชกรณียกิจนานัปการ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ตลอดเวลาอันยาวนาน ที่ทรงครองราชย์มาเกือบ ๕๐ ปี รวมทั้ง ทรงเป็นสถาบันเดียวที่ต้องรับภาระต่อการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของชาติมาโดยต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐบาลแต่ละคณะ เพียงแต่ผ่านเข้ามา แล้วก็ออกไป ไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาใด ๆ อีกเลย ความอยู่รอดของชาติบ้านเมืองจึงขึ้นอยู่กับสถาบันนี้เป็นอย่างมาก ทหารจึงถือเป็นภาระหน้าที่ ที่จะต้องปกป้องสถาบันนี้เป็นชีวิตจิตใจ นอกเหนือจาก ที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นจอมทัพ ของพวกเขาอยู่แล้ว



ในด้านการป้องกันประเทศ นอกจากทหารจะเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการช่วยสร้างชาติ และรักษาเอกราชของประเทศมาได้จนถึงทุกวันนี้แล้ว เมื่อเร็ว ๆ นี้ ทหารไทยยังได้ไปมีส่วนร่วมรบ กับกองกำลังขององค์การสหประชาชาติ ในสงครามเกาหลี และมีส่วนในการสู้รบร่วม กับทหารอเมริกัน ในสงครามเวียดนาม กัมพูชาและลาวอีกด้วย รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในกัมพูชาปัจจุบันนอกเหนือจากที่มีส่วนช่วยในการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาในค่ายผู้อพยพต่าง ๆ ตามชายแดน อีกด้วย

ที่สำคัญก็คือ ทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาประเทศ อยู่หลายอย่าง โดยการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น การเข้าไปมีอำนาจโดยตรง การรักษาระบอบประชาธิปไตย การสนับสนุนรัฐบาล การช่วยแก้วิกฤติการณ์ของรัฐบาลเป็นครั้งคราว การเป็นกลุ่มพลังกดดันอยู่ภายนอก รวมทั้งการมีส่วนร่วมในโครงการเฉพาะกิจบางอย่าง เป็นต้น

นอกจากจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ของประเทศ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เป็นครั้งแรก พ.ศ.๒๔๗๕ แล้ว ทหารนับเป็นสถาบันหลัก ที่มีส่วนสนับสนุนระบอบการปกครองดังกล่าวมาจนถึงทุกวันนี้ด้วย โดยการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ในประการแรก ไม่เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองด้วยการยึดอำนาจ กิจการปฏิบัติ รัฐประหาร ในประการที่สอง ทำการปราบปรามความพยายามในการยึดอำนาจของทหารบางกลุ่มได้สำเร็จ เป็นจำนวนหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา ในประการที่สาม ยึดถืออุดมการณ์ของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในการต่อสู้กับอุดมการณ์ของ ระบอบคอมมิวนิสต์ จนได้รับชัยชนะในที่สุด และในประการที่สี่ เป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลอยู่เบื้องหลัง

ดังจะเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยในสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานถึงแปดปีเศษ ทั้ง ๆ ที่ได้มีความพยายาม ในการก่อความไม่สงบขึ้นถึงสองครั้ง แต่ทหารก็ได้เข้ามาช่วยปราบปรามจนเกิดความเรียบร้อยขึ้น ได้ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของระบอบดังกล่าว นอกจากนั้น การที่ทหารสามารถป้องกัน เอกราชจากการรุกรานของต่างประเทศ ก็ทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้ด้วยเช่นกัน จึงอาจ



กล่าวได้ว่า ในกรณีเหล่านี้ ทหารนั้นมีส่วนสำคัญในการเป็นทั้งผู้สร้างและผู้รักษาระบบประชาธิปไตยของไทย

เมื่อทหารช่วยให้ระบบการเมืองมีความมั่นคง รัฐบาลมีเสถียรภาพ ย่อมจะสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ ให้เกิดขึ้นมาได้ มิฉะนั้นแล้วเราก็มักจะพบแต่ความชะงักงัน ในเกือบทุก ๆ ด้าน ดังจะเห็นว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ของประเทศไทย ได้เริ่มมีขึ้นในสมัยที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติใน พ.ศ.๒๕๐๑ ซึ่งก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๗ ในปัจจุบัน

การที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ในแง่หนึ่งแล้ว ย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบาย แผน และโครงการ สำหรับการแก้ปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับบางช่วงก่อนหน้าที่รัฐบาลมักมีอายุสั้น บางครั้งเฉลี่ยแล้วปีละ ๑ ชุด เป็นต้น

สำหรับ กรณีนี้ จะเห็นว่ารัฐบาลและสภานิติบัญญัติ ในช่วงที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงสามารถแก้ปัญหาและตรากฎหมาย สำคัญ ๆ ของชาติสำเร็จได้ เป็นจำนวนมาก โดยยึดมั่นในความถูกต้อง และผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งหากเป็นกรณีปกติแล้ว คงจะทำได้ เพราะจะต้องคำนึงถึงคะแนนนิยม และมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ดังจะเห็นจาก ผลงานสำคัญ ๆ สมัยของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน และพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ ที่ประกาศใช้ในช่วงที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีมากกว่าในช่วงที่มีสภาผู้แทนราษฎรตามปกติ”

เสถียรภาพหรือความมั่นคงของรัฐบาลไทย ได้พึ่งพาอาศัยการสนับสนุนของฝ่ายทหารเสมอมา ทั้งนี้ โดยมีทหารเป็นกลุ่มพลังกดดันอยู่ภายนอก และให้เข้ามาช่วยแก้

“พระราชบัญญัติที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๘ รวมระยะเวลา ๑ ปี ๑ เดือน จำนวน ๑๔๕ ฉบับ วันที่ ๑ มีนาคม ถึงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน รวมระยะเวลา ๘ เดือนจำนวน ๑๑๔ ฉบับ ส่วนที่ผ่านรัฐสภาวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๓ รวม ๒ ปี ๕ เดือน จำนวน ๑๐๘ ฉบับ



ปัญหาวิกฤติในบางครั้ง ทำให้รัฐบาลสามารถทำในสิ่งถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ขึ้นมาได้ ทั้งนี้ เพราะระบบการเมืองของไทย มักจะมีความขัดแย้งกัน ในทางความคิด และในผลประโยชน์ของพรรค และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลาทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพหรือความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับการมีรัฐบาลผสม ซึ่งเป็นกรณีปกติของเรา การมีทหารสนับสนุนย่อมช่วยให้รัฐบาลอยู่ได้อย่างมั่นคง แต่ถ้าทหารวางเฉย หรือถอนการสนับสนุนรัฐบาลก็จะอยู่ได้อย่างลำบาก

ดังจะเห็นว่า ตามปกติแล้ว ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากสถาบันหลัก พรรคการเมือง และประชาชนแล้ว ย่อมจะต้องได้รับการยอมรับจากฝ่ายทหารด้วย เว้นแต่จะเป็นระยะสั้น ๆ หรือเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานทางรัฐบาล พลเอก เปรม นั้น ทหารได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ให้หลายอย่าง เช่น ช่วยสร้างความสามัคคี ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ทั้งชายและขวา และดึงบุคคลต่าง ๆ ออกมาร่วมพัฒนาชาติได้สำเร็จรวมทั้งช่วยแก้ปัญหาการชุมนุมประท้วง ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

จากการที่ทหารเป็นกลุ่มอำนาจสำคัญนั่นเอง จึงทำให้นักการเมืองต้องระวังตัวเป็นพิเศษ หากจะคิดตั้งตัว หรือกอบโกยผลประโยชน์เข้าตัวเองโดยมิชอบ บางคนถึงกับกล่าวว่า เมื่อใดก็ตามที่ทหารวางมือจากการเมือง ประเทศอาจถึงขั้นล่มสลาย เพราะคงจะไม่มีเกรงใจกันอีกต่อไป

สำหรับด้านโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น ระยะหลัง ๆ นี้ ทหารได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญ อยู่หลายโครงการ เช่น โครงการน้ำพระทัยจากในหลวงเพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อีสานเขียว) โครงการห้าปีบารุ ภาคใต้ รวมทั้งโครงการพระราชดำริ ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ กับฉบับที่ ๖ ก็มีโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามชายแดน การพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคง และการพัฒนาสำหรับพื้นที่พิเศษ ซึ่งมีปัญหาด้านความมั่นคง รวมทั้งการมีองค์กรมวลชนที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเหล่านี้เช่น ไทยอาสาป้องกันชาติ หมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง กับทหาร



กองทุนเพื่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

เนื่องจากฝ่ายพลเรือนมักมีปัญหา เรื่องขาดการประสานงาน ส่วนทหารมีความถนัดเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมทั้ง มีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย จึงได้เข้าไปมีส่วนสำคัญในโครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากไม่น้อย โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเหล่านี้ เช่น กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และกองพลพัฒนา ทำการสร้างเส้นทางและฝายในพื้นที่ ที่ฝ่ายพลเรือนเข้าไม่ถึง เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากเป็นผู้มีการจัดตั้งและมีวินัยมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ ทหารมักได้รับการขอร้อง ให้เข้าไปมีบทบาทสำคัญ ในการแก้ปัญหาบางอย่างของชาติอยู่เป็นประจำ เช่น ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบ ตัดไม้ทำลายป่า การขนแร่เถื่อน การค้ายาเสพติด และการก่อการร้ายสากล เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะสิ่งเหล่านั้น เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล บางครั้ง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลาย ๆ คน ก็มีผลประโยชน์ และมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็เกรงกลัวการเอาจริงเอจังของทหารด้วย

จากการศึกษาเรื่องนี้จะเห็นว่า ทหารย่อมจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดยสามารถมีบทบาทได้ทั้งทางลบหรือทางบวก สุดแต่ว่า ทหารจะเลือกทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ระยะยาว หรือเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย ระยะสั้น ทหารจึงเป็นสถาบันหลักอย่างหนึ่งของประเทศ ซึ่งจะขาดเสียมิได้ เพราะเมื่อถึงคราวคับขัน บ้านเมืองวิกฤติ ด้วยความสำนึกในหน้าที่ ก็จะมีแต่สถาบันนี้เท่านั้น ที่จะต้องออกมารับผิดชอบต่อ ถึงแม้ว่าจะต้องยอมเสียสละทุกอย่าง แม้แต่ชีวิต ก็ตาม ส่วนในยามปกติ บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนไม่เดือดร้อน นักการเมืองสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองทหารก็คงจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่อย่างใด



LIART



Legislative Institutional Repository of Thailand

**การพัฒนาประชาธิปไตย :
การเลือกตั้งหรือการเลือกผู้แทน**

ชาติวิทย์ (วิทยา) มงคลแสน
ร.บ.,น.บ., และปริญญาโทการเมืองระหว่างประเทศ
มหาวิทยาลัยลอนดอน ประเทศอังกฤษ





Legislative Institutional Repository of Thailand

เกริ่นนำ

ท่ามกลางสภาวะเศรษฐกิจที่กล่าวกันว่าสดใส การขยายตัวของกระแสเศรษฐกิจ สังคมที่เน้นการผลิตและการใช้แรงงานเชิงพาณิชย์ การขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่มี ผลต่อรายได้ อาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกระดับ กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสเป็นส่วน ใหญ่ประกอบด้วยคนจนในเมือง เกษตรกรในชนบทที่พยายามแก้ไขปัญหาคาความยากจนของ ตนเอง โดยการเคลื่อนย้ายไปขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ กลายเป็นแรงงาน อพยพเข้ามาหากินในเมือง บางส่วนไปขายแรงงานต่างประเทศ เช่น แถบตะวันออกกลาง ได้ทุกวัน ญี่ปุ่น เป็นต้น

การหาทางออกเหล่านี้ ทำให้ประสบปัญหาใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น การแย่งกันหากิน และถูกสิ่งยั่วเย้าทำให้เกิดความฟุ้งเฟ้อและมั่ววบายมุขต่าง ๆ ทำให้ระบบช่วยเหลือเกื้อกูล ตามประเพณีที่เคยมีในชนบทหมดไป กลับกลายเป็นคนที่เห็นแก่ตัวมากขึ้น เพื่อความอยู่ รอดของตัวเองจะหวังพึ่งพารัฐนั้น แทบจะไม่มีเลย รัฐไม่ได้เชิดชูพัฒนาเกษตรกรหรือภาค ชนบท แต่กลับเชิดชูทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินไปสู่ภาคธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้ เป็นปัญหาสังคมไทยที่ต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน

การเลือกตั้งหรือการเลือกผู้แทน

ผู้เขียนขออนุญาตอันเชิญกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยทั่วประเทศว่า "ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มี ใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมี ใช้การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และ ควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้..."

การพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ สูงสุด ที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตยนั่นเอง มีสิทธิเด็ดขาดในการใช้อำนาจเลือกผู้แทนเข้าไป ทำงานในระบบรัฐสภา



LIIRT

40 รัฐสภาสาร

การเลือกตั้งหรือเลือกผู้แทนแต่ละครั้ง ประชาชนต้องมั่นใจในอำนาจของตัวเอง ที่จะใช้สิทธิเด็ดขาดเลือก พร้อมจะรับและเผชิญผลงานที่เกิดขึ้นจากคนที่ตัวเองเลือกเข้าไปเป็นตัวแทน

เช่นเดียวกัน

ประชาชนต้องให้เกียรติกับตัวเอง คือยอมรับความเจ็บช้ำ และจำใส่ใจ หากเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานผิดกับความคิดหรือที่คาดหวังไว้

ประชาธิปไตย จึงเป็นผลสะท้อนความคิด ความอ่านของสังคม

รัฐบาล เป็นผลสะท้อนความคิดอ่านของประชาชน

หากประชาชนไม่พัฒนาหลักประชาธิปไตย ไม่ทำตัวให้ก้าวทัน นำสมัยโลก เป็นแต่่า ล้าสมัยดึกดำบรรพ์ไม่รู้จักที่จะเลือกคนดีเข้าสภา จะไปโทษใครไม่ได้ นอกจากโทษตัวเอง

ถ้าเลือกคนดี ไม่โกงกิน มีความสามารถ ประชาธิปไตยก็ดีขึ้น ถ้าเลือกคนเก่า นำหน้าเข้าไป ประชาธิปไตยก็คงเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง สังคมก็จะแย่ และประชาชนที่ยากจนส่วนใหญ่ก็จะทุกข์ยากแบบนี้อยู่ต่อไป ไม่มีโอกาสลืมตาอ้าปากได้

คำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น มาจาก คำว่า "ประชาชน" กับ "อธิปไตย" นั่นเอง ระบบประชาธิปไตย ก็คือ ระบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

หลักประชาธิปไตยจะสมบูรณ์เป็นจริงได้ จะต้องประกอบด้วยความเข้าใจ ๓ อย่าง

- | | |
|--------------|---|
| ประการแรก | - ประชาชนต้องสำนึกว่า แผ่นดินนี้เป็นของเราคนไทยทุกคน |
| ประการที่สอง | - ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเอง |
| ประการที่สาม | - ประชาชนจะได้ผลประโยชน์เพื่อประชาชนเอง |

ระบบประชาธิปไตย จึงหมายความว่า เรื่องของการรู้จักรักษาผลประโยชน์ของตน



LI RT

ด้วยการเลือกตั้งผู้แทนของท่าน เพื่อไปรักษาผลประโยชน์ของท่านเอง

การเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องผลประโยชน์ หากใครหันหลังให้ก็จะไม่ได้ผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีว่าสมัยใด ๆ พี่น้องประชาชนชาวไร่ชาวนา เกษตรกร ทำไร่นาขาดทุนเพราะการเมืองเป็นตัวกำหนด แม้จะขยันไปจนตายก็ยังขายข้าวขาดทุน เพราะหันหลังให้กับการเมือง คือไม่รักษาผลประโยชน์ของตนเอง

ในอดีตที่ผ่านมา การเมืองคือ การแย่งผลประโยชน์ระหว่างชนต่างชั้นกัน
แต่ปัจจุบัน การเมืองคือ การประสานผลประโยชน์ระหว่างชนในชาติ

ดังนั้น การเลือกตั้งในแต่ละครั้ง จึงเป็นหัวใจอันสำคัญของประชาชนคนในชาติ หากจะเปรียบเทียบการเลือกสิ่งของเครื่องใช้ ยังต้องมีวิธีการเลือก การเลือกผู้แทนจึงเป็นเรื่องใหญ่ เป็นความเป็นความตายของประชาชน ประชาชนจะต้องมีวิธีเลือกอย่างถี่ถ้วนและรอบคอบ

หากประชาชนคนไทยขาดจิตวิญญาณที่เป็นประชาธิปไตย ขาดจิตวิญญาณที่รับผิดชอบต่อสังคมที่ตัวเองอาศัยอยู่ กลายเป็นคนที่เห็นแก่ตัว เห็นแก่อำมิสสินจ้าง เมื่อประชาชน “รับจ้างออกเสียง” หรือ ยอมขายสิทธิ ขายเสียง โอกาสที่จะได้ “คนดี” ย่อมไม่มี การที่จะได้ ส.ส.ที่ดีเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการควบคุมรัฐบาลก็หมดหวัง ยังผลให้ไม่ได้รัฐบาลที่ดี กลับได้แต่รัฐบาลที่โกงกิน คอรัปชั่น เช่นอดีตที่ผ่านมา เพราะการคอรัปชั่นมีมาตั้งแต่ประชาชนตื่นเสียงแรกแล้ว จึงไม่สามารถที่จะกำจัดได้

ถ้าประชาชนเป็นคนดี ไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง ไม่ขายสิทธิขายเสียง ใช้วิจารณญาณเลือกคนดีเข้าสภา ดูแลมือการทำงาน ก็จะได้ “น้ำดี” คือนสภาเพียงพอที่จะควบคุม “น้ำเน่า” ไม่ให้กระจายไปสู่ “สายเลือดประชาธิปไตย”

ไม่ใช่ร่วมมือคอรัปชั่น แบ่งกันกินทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านอย่างที่ผ่านมา ๆ มา รัฐบาลก็อ้วนฝ่ายค้านก็อ้วน ประชาชนแห้งตาย สู้ตายประชาธิปไตยก็จะสูญ ไม่มีโอกาส



42 รัฐสภา

เรียกหากันได้อีก

อย่าลืมว่า ประเทศชาติเป็นของปวงชนทั้งมวล ที่มีชีวิตและวิญญาณแห่งประวัติศาสตร์ ผูกพันอยู่กับแผ่นดินนั้นมิใช่เป็นเพียงตลาดการค้าของพ่อค้า นายทุน นักอุตสาหกรรม นายธนาคาร ทหารที่จะมอบหมายให้ใครเช่า เข้ามาขูดรีดแสวงหาผลประโยชน์จากมวลชน

การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน ตั้งแต่ชาวนา กรรมกร ข้าราชการ พ่อค้าแม่กระทั่งยาจก และพระราชา การเมืองมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วยเสมอ นับตั้งแต่เชงบันไดบ้านเข้าไปจนกระทั่งถึงกันครัว นับแต่ลูกเล็กเด็กแดงจนถึงปู่ย่าตายาย

การไม่มีข้าวจะกิน เสื้อผ้าไม่มีจะใส่ บ้านไม่มีจะอยู่ โรงพยาบาลไม่มีจะรักษาคนไข้ หรือความขัดข้องในปัจจุบัน ๔ ชั้นพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้ สืบเนื่องมาจากการมีรากฐานทางการเมืองที่เลวหรือทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมนั่นเอง

คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่า การเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบบการเมืองที่เลว น้อยที่สุด เมื่อเทียบกับระบบอื่น ๆ

การเลือกตั้งจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญ ในระบบประชาธิปไตยคือ ให้ประชาชนมีอำนาจสูงสุด ในการตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเอง

การออกเสียงเลือกตั้งนั้น เป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่จะเลือกใครก็ได้ที่ เห็นว่าเป็นคนดี มีความสามารถ จริ่งใจที่จะเข้าไปทำหน้าที่หลักใหญ่ ๆ อยู่ ๓ ประการกล่าวคือ

๑. เข้าไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบัญญัติกฎหมายที่เป็นธรรม เป็นประโยชน์ให้เกิด ขึ้นในสังคม

๒. เข้าไปเป็นปากเสียงแทนราษฎร แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

๓. เข้าไปดูแลควบคุมงบประมาณแผ่นดิน และควบคุมการทำงานของรัฐบาล

จากหน้าที่หลักดังกล่าว การเลือกผู้แทนที่ดีนั้น ควรคำนึงถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ดังนี้



LI RT

๑. ต้องเป็นคนที่เสียสละ
๒. ต้องเป็นคนมีคุณธรรม จริงใจ
๓. ต้องเป็นคนซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่
๔. ต้องเป็นคนที่มีความรู้
๕. ต้องเป็นคนที่มีความสนใจในปัญหาของท้องถิ่น และประเทศชาติ
๖. ต้องเป็นคนที่มีความรู้หรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาของประเทศ

ผู้แทนที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะพิจารณาว่า ผู้สมัครคนใดมีคุณสมบัติที่ดีที่สุด แม้อาจจะไม่ครบทั้ง ๖ ข้อ แต่ให้มีมากที่สุด การเลือกผู้แทนนั้น เราไม่ควรเลือกเพราะเราชอบคนนั้นคนนี้ แต่ควรเลือกเพราะคิดดูแล้วเห็นว่าคนคนนี้เป็นคนที่ดีที่สุด เช่น ถ้าเราจะเลือกหมอแคน ต้องคิดว่าเลือกเพราะชอบที่เขาเป่าแคนเก่ง หรือเลือกเพราะเขาเป็นคนดี เข้าใจปัญหาของเรา และมีความรู้ความสนใจปัญหาบ้านเมือง อย่าลืมว่า เราไม่ได้เลือกผู้แทนไปเป่าแคน ร้องเพลง หรือหาเงินมาแจกเรา แต่เราเลือกเข้าไปวางแผน แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและประเทศชาติ แก้ไขความอดอยากยากจนของราษฎร ถ้าเราเลือกเขาเพราะเขามาแจกเงินเรา เขาก็ต้องเข้าไปโก่งกินภาษีประชาชน เพื่อหาเงินมาแจกเราอีกในการเลือกตั้งคราวหน้า

ดังนั้น ความเป็นอยู่ของประชาชน จะดีหรือเลว ประเทศชาติบ้านเมืองจะเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้า หรืออดอยาก จึงอยู่ที่ผลของการที่ประชาชนเลือกผู้แทน นั้นเอง





Legislative Institutional Repository of Thailand



พระราชบัญญัติ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand



พระราชบัญญัติ

สวนป่า

พ.ศ.๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕

เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

๐๐ รัฐสภาสาร

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และหมายความรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

“ไม้” หมายความว่า ต้นไม้ และหมายความรวมถึง

(๑) ส่วนใด ๆ ของต้นไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ใส ผ่า ถาก ขุด อัด หรือกระทำด้วยประการอื่นใดหรือไม่ และ

(๒) ไม้แปรรูป สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วยต้นไม้หรือส่วนใด ๆ ของต้นไม้

“ตรา” หมายความว่า รวมถึงเครื่องหมายหรือวัตถุใด ๆ ที่ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อตี ตอกหรือประทับที่ไม้

“หนังสือรับรองการแจ้ง” หมายความว่า รวมถึงสำเนาหรือภาพถ่ายของหนังสือรับรองการแจ้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับรองถูกต้อง

“ผู้ทำสวนป่า” หมายความว่า ผู้ได้รับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและหมายความรวมถึงผู้ยื่นคำขอรับโอนทะเบียนสวนป่าด้วย

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติ การตามพระราชบัญญัตินี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับจังหวัดอื่น

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้



LI RT

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว

(๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ

(๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

(๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

มาตรา ๕ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

มาตรา ๖ ให้นายทะเบียนพิจารณาและแจ้งการสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็น



สวนป่า ให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอตามมาตรา ๕ หรือได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๗ แล้วแต่กรณี

การสั่งรับขึ้นทะเบียนและการออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๗ ก่อนรับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖ หากที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๔) ให้นายทะเบียนสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สภาพที่ดิน ชนิด ขนาด ปริมาณ และจำนวนของไม้ตลอดจนรายละเอียดของที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า และในกรณีที่เป็นการทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม้ที่การทำไม้ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดแจ้งในรายงานดังกล่าวให้แจ้งชัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนส่งรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนสั่งให้ผู้ยื่นคำขอเก็บหาของป่า แผ้วถางป่า ตัด โค่น เก็บบริบ สุมเผา ทำลาย หรือสงวนไว้ซึ่งไม้หรือของป่าดังกล่าว โดยผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ไม้และของป่าที่ได้มาตามวรรคสอง ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการเก็บหาข้อมูลทางวิชาการป่าไม้ การเก็บสถิติของการเจริญเติบโตของไม้ การประเมินผลการทำสวนป่า ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนป่าเพื่อตรวจสอบหรือให้คำแนะนำได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้องและให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร



บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕ ผู้ทำสวนป่าต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าและจะนำตราออกใช้ได้เมื่อได้นำขึ้นทะเบียนแล้ว

ตราที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับตี ตอก หรือประทับที่ไม้ซึ่งผู้ทำสวนป่าจะตัดหรือโค่นต้องเป็นตราที่มีการรับรองจากนายทะเบียนโดยมีเครื่องหมายที่นายทะเบียนทำกำกับไว้ด้วย

การยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การส่งรับขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรอง การขึ้นทะเบียนและการรับรองตรา ตลอดจนวิธีตี ตอก หรือประทับหรือแสดงตรา ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ในการทำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าอาจตัดหรือโค่นไม้แปรรูปไม้ คำไม้ มีไม้ไว้ในครอบครอง และนำไม้เคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ แต่การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา ๑๑ ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่าดำเนินการตัดหรือโค่นไม้ดังกล่าวได้

การแจ้งและการออกหนังสือรับรองการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ในการนี้ นายทะเบียนอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่ผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดหรือโค่นไม้ การตี ตอก หรือประทับตราที่ไม้ไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๑๒ ในการตัดหรือโค่นไม้ ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาที่ทำการตัดหรือโค่นไม้

มาตรา ๑๓ ไม้ที่จะนำเคลื่อนที่ออกจากสวนป่า ต้องมีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ และในการนำเคลื่อนที่ ผู้ทำสวนป่าต้องมีหนังสือรับรองการแจ้งตลอดจนบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไปด้วยตลอดเวลาที่นำเคลื่อนที่ ทั้งนี้ ตามหลัก



70 รัฐสภาสาร

เกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๔ บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการตัดหรือโค่นไม้ในสวนป่า ตลอดจนการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากสวนป่า ผู้ทำสวนป่าต้องเก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งบัญชีแสดงรายการไม้และเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการดังกล่าวไว้ที่สวนป่าเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่หนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า หรือหนังสือรับรองการแจ้ง สูญหาย ชำรุด หรือถูกทำลาย ให้ผู้ทำสวนป่ายื่นคำขอใบแทนหนังสือรับรองดังกล่าวต่อนายทะเบียน

การขอและการออกใบแทนหนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าประสงค์จะยกเลิกตรา ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมกับนำตราดังกล่าวไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่ตราของผู้ทำสวนป่าบอบสลายในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้ทำสวนป่าแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการบอบสลายหรือสูญหายและในกรณีที่ตราบอบสลายให้นำตราดังกล่าวไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมกับการแจ้งด้วย

การแจ้งการยกเลิกตรา การสั่งยกเลิกตรา และการแก้ไขทะเบียนตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าไม่ประสงค์จะทำสวนป่าต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมก็นำตราไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าของผู้ทำสวนป่าดังกล่าวสิ้นสุดลง



LI RT

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าตายหรือโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ทำสวนป่าให้แก่บุคคลอื่น หรือผู้ทำสวนป่าซึ่งมีสิทธิตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินที่ทำสวนป่าถูกเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ หากทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ทำสวนป่า ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน หรือผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีการเลิกสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อแล้วแต่กรณี ประสงค์จะทำสวนป่าในที่ดินดังกล่าวต่อไป ให้แจ้งการขอรับโอนทะเบียนสวนป่าต่อนายทะเบียน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ทำสวนป่าตาย หรือมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือมีการเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อแล้วแต่กรณี หากไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่านั้นสิ้นสุดลง

ให้ผู้รับโอนทะเบียนสวนป่าตามวรรคหนึ่ง รับโอนไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ทำสวนป่าเดิม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๒๐ การทำลายตราตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ บรรดาไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า หากบุคคลใดรับโอนต้องมีหลักฐานแสดงการได้มาโดยชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ไม้ที่มีการโอนตามวรรคหนึ่ง ผู้รับโอนอาจค้า มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่ผ่านด่านป่าไม้ได้ แต่การแปรรูปไม้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ให้ถือว่าไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าเป็นไม้ที่ผู้รับอนุญาตตามหมวด ๔ การควบคุมการแปรรูปไม้ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อาจมีไว้ในครอบครองได้

มาตรา ๒๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๓ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



72 รัฐสภาสาร

มาตรา ๒๔ ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๕ ผู้ใดใช้ตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา ๙ วรรคสาม หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง หรือนำไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าเคลื่อนที่โดยไม่มีรอยตราตี ตอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ หรือไม่มีบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไม้ที่นำเคลื่อนที่ตามมาตรา ๑๓ หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๖ ผู้ทำสวนป่าผู้ใดไม่เก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้งไว้ที่สวนป่าตามมาตรา ๑๒ หรือไม่เก็บรักษาหนังสือรับรองการแจ้ง บัญชีแสดงรายการไม้ หรือเอกสารสำคัญตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๑๕ หรือไม่แจ้งการบุบสลายในสาระสำคัญหรือการสูญหายของตรา หรือนำตราที่บุบสลายไปทำลายตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้



กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร.จ. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๒๐ หน้า ๑ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕)



LIART



Legislative Institutional Repository of Thailand

พิมพ์ที่ : บริษัท พชรกานต์พับลิเคชั่น จำกัด

188/12 ถนนจรัญสนิทวงศ์ เขตบางกอกน้อย กท.10700 โทร. 412-8134 Fax. 411-0112



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒนนกุล นายมนตรี ตักทาวีรัตน์ นายสรรเสริญ สิบหกการ

บรรณาธิการ

นางสุภาวรัตน์ วสะภาคย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายโสภณ ชจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางกาญจนา ชัยสุวรรณ

เหรียญกษาปณ์

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ	นายสัมฤทธิ์ แก้วอาจ
นางสาวรัชณี อังตระกูล	นายบุญเรือง บุรภัคดี
นางอัจฉรา จุฬินยง	นายวิระพันธ์ มุขสมบัติ
นายจเร พันธุ์เป็รื่อง	นายอัครเมศวร์ ทองเวลา
นายสมบัติ ทวีศิลป์	นายลาภิตย์ โลหะชาละ
นายคัมภีร์ ดิษฐาทรณ์	

ฝ่ายศิลปกรรม

นางจุรีพร รอดช่วง นางลาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กนกเกษแก้ว นางสาวสายฝน จันใบเล็ก



LIART